

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**“LA NORMALIZACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA”**

**ANTONIO FRANCISCO ECHEVERRIA MONTENEGRO**

**DIRECTOR: DR. SANDRO VALLEJO**

**QUITO - 2011**

A mi padre por ser el mejor ejemplo y  
a mi madre por todo su amor y ser la  
base de mi vida.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todas las personas sin cuya ayuda no hubiera sido posible la finalización de este trabajo en especial:

A Viole por su amor, paciencia y apoyo incondicional.

A Carlitos por su amistad sincera, tiempo y preocupación.

Al Dr. Sandro Vallejo por el tiempo y profesionalismo.

A mis amigos por su amistad sincera y desinteresada.

## TABLA DE CONTENIDOS

1. Aspectos Preliminares	
Dedicatoria	II
Agradecimientos	III
2. Resumen	7
3. Introducción	9
CAPÍTULO I	
4. ASPECTOS GENERALES DE LA NORMALIZACIÓN	10
4.1. Definición.	10
4.1.1. Nociones básicas del contrato público y el procedimiento precontractual.	10
• Contrato Administrativo	10
• Partes	13
• Características Especiales	14
• Competencias en materia de contratación pública	15
4.1.2. Normalización desde el punto de vista técnico	16
4.1.3. Normalización y Derecho	19
4.1.4. Normalización en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	20
4.1.5. Normalización y herramientas electrónicas para la contratación pública en la legislación comparada	24
CAPÍTULO II	
5. ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE LA NORMALIZACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	30
5.1. Objeto de la normalización en el sistema nacional de contratación pública	30
5.2. Objetos de Contratación que pueden ser normalizados	35
5.2.1 Normalización de Bienes	36
	IV

5.2.2. Normalización de Servicios	41
5.2.3. Normalización de Obras	44
5.3. Criterios que regulan la normalización	47
5.3.1. Determinación de la necesidad	47
5.3.2. Análisis de especificaciones del bien o servicio	49
5.3.3. Igualdad de condiciones entre los oferentes	51
5.4. Facultad de Normalización	53
5.4.1. Situación Actual y análisis de la facultad normalizadora desde el punto de vista de las competencias	53
5.4.2. Análisis de la posibilidad de trasladar la facultad de normalización al Instituto Nacional de Contratación Pública	54
5.4.3. Motivación de la determinación del bien normalizado	56
5.5. Importancia de la Normalización	57
CAPÍTULO III	
6. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NORMALIZADOS	60
6.1. Catálogo Electrónico	62
6.1.1. Clasificador Central de Productos	68
6.1.2. Obligatoriedad de adquisición de bienes constantes en el Catálogo Electrónico	69
6.2. Subasta Inversa	70
6.3. Adjudicación de Bienes y Servicios Normalizados	74
CAPITULO IV	
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
8. BIBLIOGRAFÍA	82

## **2. RESUMEN**

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis de una de los conceptos introducidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, vigente desde agosto de 2008 en nuestro país, se trata de la normalización de bienes y servicios; dada su importancia e influencia en el resto del contenido de la Ley y en especial en los denominados métodos dinámicos de contratación, resulta importante entender a profundidad este concepto.

El primer capítulo hace una breve introducción acerca de las generalidades del contrato administrativo, a través de ese breve resumen basado en la doctrina se pretende introducirse en el tema central de estudio, posteriormente se procede a analizar el origen de la normalización, se analiza brevemente la denominada normalización técnica y se enuncia la relación del término con la ciencia del Derecho, finalmente se inicia el estudio del concepto y su relación con la actual Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; con todos estos elementos se pretende acercarse al entendimiento de la normalización relacionada con la contratación pública, la parte final del capítulo hace un breve resumen de la normalización y su aplicación en legislaciones similares a la ecuatoriana.

El segundo capítulo pone de manifiesto los principales aspectos relacionados con la normalización en nuestro Sistema Nacional de Contratación Pública, se analiza el objeto que tiene dentro del sistema, se describe a través de ejemplos prácticos y reales los objetos contractuales que pueden ser normalizados, se consideran las principales aristas relacionadas con la facultad de normalizar bienes y servicios por parte de las instituciones que contratan a través de las disposiciones de la LOSNCP.

El tercer capítulo se detiene en el principal beneficio que concede la normalización, los procesos dinámicos, procesos que no tienen precedente en nuestro país y que buscan la transparencia, eficiencia y celeridad para llevar adelante las adquisiciones por parte de las entidades públicas, el catálogo electrónico y la subasta inversa son procedimientos precontractuales íntimamente relacionados con los sistemas de compras públicas modernos y el uso de herramientas tecnológicas aplicadas a la administración pública.

Este trabajo más allá de ser crítico a la oportunidad de la legislación actualmente vigente, procura hacer un análisis objetivo de su aplicación partiendo desde el espíritu

de la norma, no se ha considerado para su elaboración la posibilidad, siempre existente ante cualquier legislación, de que exista abuso por parte de sus usuarios, para llevar a cabo esta legislación partimos del manejo de la ley en base a la búsqueda implícita de que todo proceso cumpla con los principios que ella mismo consagra, el manejo de la ley nunca debería dejar de lado esta consideración.

Finalmente dentro de las conclusiones y recomendaciones se han recogido los principales hallazgos extraídos de la investigación, y se ha determinado que es preciso seguir adelante en el proceso de modernización de la administración pública, para lo cual la modernización de la contratación pública constituye un ejemplo que pese a no ser perfecto, se ha convertido en un referente para otros campos que siempre pueden mejorar.

### **3. INTRODUCCIÓN**

Por años la contratación pública en el Ecuador se llevó bajo un marco jurídico que mostraba evidentes signos de ineficiencia, falta de transparencia e incluso inequidad; desde todos los sectores vinculados a este mundo se escuchaban quejas y malestar, lo cual evidenciaba la necesidad de profundas reformas que posibiliten resolver los problemas y adaptar el sistema a un modelo más justo y concordante con el mundo actual.

Numerosos autores coinciden en señalar a la contratación pública como el vínculo de colaboración más importante entre los sectores público y privado, es por ello que es indispensable la utilización de sistemas que garanticen la transparencia, legalidad, igualdad y eficiencia de los procesos mediante los cuales el estado selecciona a sus proveedores, firma y ejecuta sus contratos con el sector privado.

El nuevo sistema nacional de contratación pública fue creado en búsqueda de resolver las principales deficiencias de las compras públicas a nivel nacional, principalmente los conflictos generados por la falta de transparencia, equidad, dispersión de normas, y a más de ello la incorporación de elementos del gobierno electrónico comunes a los sistema de adquisición de bienes y servicios modernos.

Las herramientas que hoy en día proveen las tecnologías de la información y la comunicación permiten un manejo más eficiente del gobierno, la aplicación de las mismas a la actividad administrativa pública conocida como gobierno electrónico es parte fundamental de los estados modernos y fueron ignoradas por varios años en el campo de la contratación pública nacional, a pesar del gran espectro de beneficios que ya se conocía podía aportar la tecnología en los procesos contractuales.

En agosto del 2008 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, introducida en el ordenamiento jurídico nacional como una solución a los problemas ya descritos, una serie de nuevas instituciones y conceptos han sido puestos en práctica con el nuevo marco jurídico, y se encuentran en la actualidad en pleno desarrollo.

Subasta Inversa, Catálogo Electrónico, Registro Único de Contribuyentes, entre otros términos forman parte de las novedades introducidas por el nuevo Sistema Nacional de Contratación Pública, y por tratarse de un cambio tan significativo para las



contrataciones llevadas a cabo por las instituciones del estado es necesario profundizar en su análisis en búsqueda de debilidades y fortalezas, procurando de esta forma alcanzar significativos aportes en búsqueda del desarrollo de este nuevo sistema.

En este nuevo sistema destaca el concepto de normalización como punto de partida para los novedosos procedimientos dinámicos de adquisición de bienes, a continuación se procede a analizar como materia introductoria, los aspectos generales de la normalización.

## 4. ASPECTOS GENERALES DE LA NORMALIZACIÓN

### 4.1 Definición

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LONSCP), publicada mediante Registro Oficial Nro. 395, de 4 de agosto de 2008, en su artículo 6 se refiere a los bienes y servicios normalizados en los siguientes términos:

*“Art. 6.- Definiciones.-...*

*...2. Bienes y Servicios Normalizados: Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.”<sup>1</sup>*

A pesar de estar definido lo que es un bien o servicio normalizado, la ley no profundiza en el proceso que se debe seguir para conseguir normalizar un bien, el punto central de análisis durante el transcurso del presente trabajo es ese proceso sumamente importante de cara a dar cumplimiento a varias de las disposiciones de la LOSNCP y cuyo entendimiento es de suma trascendencia.

Previo a adentrarse en el análisis del concepto de la normalización, es preciso contextualizar a la normalización y para ello es pertinente hacer un pequeño análisis de lo que es el contrato administrativo y algunas de sus nociones básicas.

#### *4.1.1 Nociones básicas del contrato público y el procedimiento precontractual*

El contrato administrativo es quizás el instrumento más importante que utilizan las administraciones públicas en el afán de cumplir su misión de satisfacer el interés general de los administrados, numerosos autores y publicaciones coinciden en señalar que el punto de contacto más importante entre sector público y privado son las contrataciones hechas por el sector público, en muchos casos llegándose a convertir el estado en el principal socio del empresario privado.

Roberto Dromi nos brinda una definición bastante simplificada del contrato público o administrativo que a continuación se cita: “...toda declaración bilateral o de voluntad

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

*común, productora de efectos jurídicos entre dos personas, de las cuales una está en ejercicio de la función administrativa.”*<sup>2</sup>

Dromi también distingue ciertos elementos comunes a los contratos administrativos, en primer lugar un objeto consistente en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, la participación de la administración como sujeto contractual y finalmente un régimen jurídico distinto al que rige a los acuerdos de voluntades entre privados o reglas de derecho público exorbitantes del derecho privado.

Por otro lado Héctor Escola define al contrato administrativo como los *“celebrados por la administración pública con una finalidad de interés público y en los cuales, por tanto, pueden existir cláusulas exorbitantes del Derecho Privado o que coloquen al contratante de la administración pública en una situación de subordinación respecto de ésta”*<sup>3</sup>.

En el artículo titulado Los Contratos Públicos de la autora Celia Lira Ubidia se hace mención a una definición bastante completa de contrato público expresada por el tratadista Bercaitz quien expresa que el contrato administrativo es el contrato celebrado por la *“administración pública con una finalidad de interés público...”*, agrega que puede generar derechos y obligaciones de parte de quien contrata con la administración frente a terceros o bien pueden ir encaminados a satisfacer necesidades públicas, en virtud de estas consideraciones el mencionado autor manifiesta que se genera la sujeción a *“reglas de derecho público, exorbitantes del Derecho Privado, que colocan al cocontratante de la Administración Pública en una situación de subordinación Jurídica”*, finalmente señala que ingresan en el concepto aquellos contratos que sin ir encaminados a satisfacer necesidades públicas colectivas o estar ligados al interés público han sido colocados por el legislador dentro del régimen especial previamente citado.<sup>4</sup>

Hasta hace poco en el Ecuador existía poca uniformidad a la hora de hablar de contratación pública puesto que varias leyes tenían influencia en los contratos en los que intervenía el Estado, en respuesta a eso se creó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de

---

2 Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 11ra Edición. 2006. Pág. 475.

3 Lira Ubidia, Celia. Los Contratos Públicos. Internet. [www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com). Acceso: 2/09/2010.

4 Lira Ubidia, Celia. Los Contratos Públicos. Internet. [www.gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com). Acceso: 2/09/2010.

Contratación Pública que es hoy en día el cuerpo normativo que determina el marco dentro del cual se efectúan todas las contrataciones por parte del Estado, en afán de buscar un acercamiento al concepto de contrato público en el contexto nacional es oportuno hacer hincapié en el artículo 1 de este cuerpo normativo, dentro del cual podemos encontrar el ámbito de esta ley, es así que se determina que este cuerpo legal es el que dictamina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría que realicen en general las entidades del sector público, entidades que manejan fondos públicos y salvo determinadas excepciones las empresas públicas, dicho esto también podemos acudir a lo previsto en el artículo 6 de la LOSNCP que a la letra manda:

*“Art.6.- Definiciones. ...*

*... 5. Contratación Pública: Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.”<sup>5</sup>*

La definición dada por la Ley es importante para determinar el tratamiento que se le da al contrato administrativo en nuestro país, con estos antecedentes podemos afirmar que dentro del campo de estudio que nos ocupa, el contrato administrativo es el acuerdo de voluntades en el cual interviene una entidad pública, una empresa pública o cualquier persona jurídica que maneje fondos públicos, estos contratos regulados por la LOSNCP, como régimen exorbitante al derecho privado, se suscriben de manera general luego de un procedimiento previo de selección del contratista, su objeto es la prestación de un servicio, la adquisición de bienes o la ejecución de una obra y por expresa disposición legal se debe someter a los lineamientos dictados por la ya citada ley.

---

5 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

Dentro del contrato público como en todo contrato intervienen al menos dos partes que mediante un acuerdo de voluntades se obligan mutuamente a cumplir ciertas obligaciones a cambio de una contraprestación, esas partes son por un lado la Administración Pública y por otro lado un contratista que por lo regular será un particular, una persona física o jurídica que vaya a proveer bienes, prestar servicios o ejecutar una obra a favor del Estado.

Para determinar cuáles son las entidades públicas en capacidad de contratar es necesario remitirse nuevamente al artículo 1 de la LOSNCP que determina que entidades deben ajustar sus procesos de contratación a las normas del Sistema Nacional de Contratación Pública, es así que las siguientes entidades están sujetas a las mismas:

- Organismos y dependencias de las funciones del Estado.
- Organismos de control.
- Entidades del Régimen Seccional Autónomo.
- Organismos creados por la constitución o la ley para prestación de servicios públicos o desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado.
- Empresas Municipales.
- En general toda entidad, aún privada, que entre sus recursos maneje al menos 50% de participación estatal o el mismo porcentaje de financiamiento estatal para el contrato respectivo.

La ley de empresas públicas también en el artículo 34 determina que el régimen común a utilizarse en las contrataciones efectuadas por parte de las entidades que regula es el dictaminado por la LOSNCP.

En el caso de los contratistas, el artículo 6 de la LOSNCP define en el número 6 a este término que identifica a la persona que suscribe un contrato con el estado:

*“Contratista: Es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las Entidades Contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría.”<sup>6</sup>*

---

6 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

Los contratistas pueden ser personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, en todo caso la ley determina que se dará paso a proveedores extranjeros en caso de que los bienes o servicios no se encuentren en la producción nacional, o bien que dentro del producto local no se encuentre alguno que cumpla con los requerimientos técnicos de la entidad, también actualmente es obligación estar habilitado en el Registro Único de proveedores manejado por el INCOP para poder participar como oferente o contratista del estado. En general la doctrina acerca del contrato público determina que el contratista debe ser una persona natural o jurídica capaz de obligarse y que a más de ello no incurra en ninguna de las prohibiciones legales expresas establecidas por la legislación que impiden a determinadas personas contraer obligaciones con el Estado.

Como en todo contrato para la existencia de uno de carácter administrativo es necesaria la concurrencia de al menos dos voluntades, sin embargo es necesario en este punto analizar la formación de la llamada voluntad administrativa, cuya final concurrencia con la voluntad de un privado dará origen al contrato administrativo, la formación de esta voluntad por parte del organismo público es un proceso mucho más complejo que la manifestación de voluntad por parte de un privado, dado los diferentes factores que intervienen, en especial el manejo de fondos públicos, el principio de estricta legalidad que siempre debe ser observado por la administración y finalmente un fin que sobrepasa al mero interés económico que motiva a la manifestación de voluntad privada, en el caso de un órgano estatal la finalidad es la satisfacción de una necesidad pública.

En general los procedimientos precontractuales son los procedimientos determinados por la ley para dar origen a la denominada voluntad de la administración, consisten en una serie de etapas en las que intervienen distintas partes del sector público con la finalidad de escoger un contratista, este procedimiento preparatorio conlleva una sucesión de actos, reglamentos o hechos administrativos así como actuaciones interadministrativas que dan como resultado la manifestación de esta voluntad, todas las actuaciones de la administración en el proceso previo al contrato son conexas y por ello la presencia de cualquier vicio en una de estas partes, indispensables para el surgimiento de un contrato, pueden acarrear la caída de todo un proceso, circunstancia que puede redundar en perjuicios no solo para el estado sino también para los oferentes o incluso

un adjudicatario, de ahí la vital importancia de que los funcionarios públicos encargados de esta fase la lleven con suma diligencia y sin escatimar ninguna precaución. Por excepción un contratista se elige libremente por la administración, la regla general indica que el contratista se elige de entre varios oferentes que en igualdad de condiciones son evaluados para terminar por elegir la oferta que más convenga a los intereses de la entidad contratante y si se lo mira más detenidamente la oferta debe ser la que más se ajuste al interés general de los administrados.

Tradicionalmente los procesos contractuales se han llevado mediante largos expedientes que utilizan la forma escrita en respaldo físico (papel) para dejar constancia de las diferentes actuaciones tanto de la administración como de los oferentes durante esta etapa previa a la suscripción del contrato, sin embargo en los últimos años las tecnologías de la información y comunicación han causado una revolución en todos los ámbitos del mundo actual, esta revolución no ha dejado atrás el campo de la contratación pública y hoy una gran cantidad de países han dado paso a la utilización de la tecnología como parte fundamental en los procesos de selección de proveedores de bienes y servicios para el sector público, principalmente buscando dejar atrás los largos expedientes de antaño y reemplazarlos por documentos electrónicos mucho más prácticos y que buscan una mayor transparencia para los procedimientos precontractuales.

Dentro del procedimiento precontractual según Dromi deben estar garantizados varios principios como lo son la libertad de participación para los oferentes, la igualdad entre oferentes, la transparencia, la publicidad y el principio de equidad y eficiencia, a más de ello los actuales sistemas buscan a través del uso de modernas herramientas tecnológicas dotar de mayor transparencia, publicidad, eficacia y rapidez a los procesos de selección de contratistas que provean los bienes y servicios necesarios para que las entidades públicas cumplan con sus fines.

En materia de contratación pública como en todo ámbito del derecho público la competencia (*“conjunto de facultades o poderes que las leyes conceden a los representantes legales de la administración central, institucional o seccional para que se ejecuten ciertas actividades, como contratar”*<sup>7</sup>) está dada por la ley y por ello toda facultad ejercida por las

---

7 Endara Lima, Miguel. “Las Obligaciones que nacen de los actos y contratos administrativos”. Celebración de Contratos Administrativos. Quito. Corporación Editora Nacional. 2001. Pág. 31.

instituciones públicas referente a la adquisición de bienes y servicios debe tener un ineludible vínculo legal, en el caso ecuatoriano las competencias más importantes en la actualidad son ejercidas por el INCOP el organismo estatal especializado en contratación pública que a más de otras atribuciones tiene la de emitir resoluciones de cumplimiento general y obligatorio para todas las entidades contratantes que forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, a su vez la nueva legislación a recargado la mayor parte de atribuciones dentro de las instituciones con capacidad para obligarse sobre la máxima autoridad quien ejerce la representación legal de la misma, dejando de lado definitivamente a los comités de contrataciones de la legislación anterior.

A través del artículo 2 número 6 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública vigente desde agosto del 2008 se introdujo por primera vez la palabra normalización al uso común en el ámbito de la contratación pública en el Ecuador, esta palabra a cobrado una gran trascendencia dado la amplia influencia que ejerce en todo el proceso de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades del sector público obligadas a ampararse en el citado cuerpo legal para llevar adelante su respectivas provisiones de bienes y servicios, sin embargo es importante previo a adentrarnos en el análisis de la influencia que tiene el término en todo nuestro sistema de compras públicas analizar su origen y significado.

#### *4.1.2 Normalización desde el punto de vista técnico*

No es fácil encontrar en un diccionario jurídico o revisando la doctrina del Derecho palabras como normalización o estandarización, toda vez que son expresiones utilizadas en otras disciplinas que se han acomodado recientemente para su uso en el Derecho, no siempre la primera definición que se encuentra de una palabra es la acepción que se presta al uso con fines jurídicos, sin embargo es por su definición más usual por donde se debe empezar en afán de acercarse a un verdadero entendimiento, al hablar de normalización es preciso iniciar por citar los conceptos más básicos de esta expresión. El Diccionario Enciclopédico Círculo define la normalización en los siguientes términos:



*“En lenguaje técnico, sometimiento de las dimensiones y calidades de los productos industriales y del proceso productivo de los mismos a una norma para racionalizar y uniformar la fabricación”<sup>8</sup>*

Por su parte la Real Academia Española de la Lengua define a la normalización simplemente como la “acción o efecto de normalizar”, por lo cual nos remitimos a la definición de normalizar en sus tres acepciones:

- “1. Regularizar o poner en orden lo que no estaba.*
- 2. Hacer que algo se establezca en la normalidad. Normalizar políticamente.*
- 3. Tipificar (|| ajustar a un tipo o norma).”<sup>9</sup>*

El diccionario Pequeño Larousse ilustrado también nos aporta con su definición de normalización en estas palabras:

*“Acción de normalizar o normalizarse. 2. TECNOL. Unificación de las medidas y calidades de los productos industriales o manufacturados, para simplificar la fabricación y reducir el costo de los mismos.”<sup>10</sup>*

De las definiciones aportadas no se obtiene ningún punto de conexión, al menos evidente, con la contratación pública, sin embargo si se puede determinar que el término normalización tiene un estrecho vínculo con la industria y los procesos productivos, del cual es posible obtener algún nexo con la intención legislativa de incorporar este término para su uso en la ley base del sistema ecuatoriano de adquisición de bienes y servicios para el sector público, por ello es conveniente topar al menos brevemente el concepto y la función de la normalización técnica.

La normalización es un proceso técnico relacionado con la industria, originado en la necesidad de ajustar los procesos productivos a ciertos estándares que aseguren la calidad de los bienes y que faciliten el comercio exterior, la revista de Ingeniería Mecánica del Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría en una de sus

---

8 Diccionario Enciclopédico Círculo, Madrid, Ediciones Credimar, 1998. Pág. 662.

9 Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Internet. [www.rae.es/](http://www.rae.es/) Acceso: 30 de octubre de 2010.

10 El Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México D.F., 12da edición, 2007. Pág. 722.

publicaciones aporta el siguiente concepto de la normalización técnica o también llamada por su traducción del inglés estandarización técnica:

*“La normalización técnica es el proceso de formular y aplicar normas. La normalización es la actividad propia para establecer, frente a problemas reales o potenciales, disposiciones destinadas al uso generalizado y repetido, procurando la obtención de un grado óptimo en un contexto dado. La normalización técnica ofrece importantes ventajas hacia la prevención de obstáculos al comercio y facilita la cooperación tecnológica internacional.”<sup>11</sup>*

La enciclopedia virtual wikipedia a más de aportar conceptos similares respecto a la normalización expone los tres objetivos fundamentales que persigue, estos objetivos son importantes a la hora de relacionar a la estandarización o normalización con el ámbito de la contratación pública y son citados a continuación:

*“La normalización persigue fundamentalmente tres objetivos:*

- *Simplificación: Se trata de reducir los modelos quedándose únicamente con los más necesarios.*
- *Unificación: Para permitir la intercambiabilidad a nivel internacional.*
- *Especificación: Se persigue evitar errores de identificación creando un lenguaje claro y preciso.”<sup>12</sup>*

En resumen la normalización consiste en un proceso técnico de redacción de normas con las que deben cumplir los procesos de producción de determinados productos, que posibilitan la homogeneización de estos y una mayor competitividad en los mercados nacionales o extranjeros, desde otro punto de vista se puede decir que la normalización se reduce a un proceso de redacción de normas que buscan la uniformidad de las características tanto de procesos de producción como de los productos que van a ingresar para la oferta en un mercado garantizando no solo que sean similares entre los productos de distinto fabricante sino que también sean compatibles e interoperables principalmente entre productos complementarios de distinto origen, existen un sinnúmero de organismos encargados de la normalización a nivel nacional, regional e internacional, los gobiernos destinan recursos a las labores de normalización a través de

---

11 Castañeda y González. “La normalización técnica global como instrumentación principal para asegurar la aplicación de la ciencia y tecnología al progreso de la industria y el comercio”. *Revista de Ingeniería Mecánica CUJAE*. Número 2, Volumen 10. La Habana, 2007: Página 9.

12 Normalización. Internet. <http://es.wikipedia.org>. Acceso: 30 de octubre de 2010.

estos organismos en virtud de que los beneficios reportados por la estandarización de los productos y sus procesos de creación son importantes tanto para productores como para consumidores, por un lado permitiéndole al consumidor estar seguro de que todo producto que este autorizado para ser ofertado en el mercado tenga unas características o estándares mínimos que garanticen su calidad y eficiencia y por otro lado a través de esa confianza instaurada en el consumidor al saber que está adquiriendo un producto que cumple con los requerimientos de la entidad normalizadora, el empresario entra al mercado con un nivel competitivo superior al que tendría en caso de no apegarse a las normas.

En nuestro país el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) es el encargado de crear las normas técnicas para la producción de una gran cantidad de bienes, el seguimiento de esa normativa busca garantizar la calidad de los productos, la seguridad de los consumidores y el aumento de la competitividad del producto ecuatoriano a nivel internacional, esta entidad trabaja conjuntamente con organismos regionales e internacionales que buscan los mismos objetivos.

#### *4.1.3 Normalización y Derecho*

Como se mencionó previamente es difícil encontrar un punto de conexión entre la normalización y la contratación pública desde su simple definición, a pesar de ello si podemos encontrar una vinculación inequívoca con el derecho, ya que al ser la normalización un proceso de creación de normas podemos concluir categóricamente que el proceso legislativo, parte fundamental del derecho, es la normalización de la conducta humana en sociedad, incluso una de las definiciones que provee el Diccionario de la Lengua Española es la de normalización entendida como tipificación, una palabra de inconfundibles tintes jurídicos que hace alusión a la ya mencionada acción de legislar.

La actividad administrativa es por regla general normalizada en virtud del principio de legalidad que envuelve a toda acción por parte de la administración pública y por ende la contratación pública como parte de la misma debe ser normalizada.

Por años ha sido una preocupación constante para los gobiernos del mundo el desarrollo de sistemas de contratación pública que permitan la mayor optimización en la utilización de los fondos públicos sobretodo relacionados con el aprovisionamiento de

bienes y servicios para los estados y sus dependencias, una de las muchas pruebas de este manifiesto interés por parte de los distintos gobiernos a nivel mundial es el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Contratación Pública en la Unión Europea, comunicación adoptada por la Comisión Europea el 27 de noviembre de 1996, en la que se reconoce abiertamente la importancia e influencia de un sistema de contratación pública efectivo en relación al crecimiento económico, en este caso no solo interno sino de toda la Unión Europea, por su parte Naciones Unidas a través de La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, también se ha preocupado por poner de manifiesto la relevancia de contar con políticas eficientes para las compras públicas, dando fiel testimonio de ello se encuentra la Publicación titulada Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina, en la cual se pone de manifiesto la necesidad de incorporar nuevas tecnologías a los procesos contractuales buscando incrementar sus grados de eficiencia e incluso a través de esta modernización buscar como finalidad ulterior la apertura e integración de los mercados propiciando así un crecimiento económico no solo local o nacional sino también regional, esta publicación fue realizada en el 2007, un año antes de que el Ecuador oficialice la entrada en vigencia de su nuevo marco regulatorio en materia de contratación administrativa, y en ella se hace referencia al gobierno electrónico y a la contratación pública como uno de los principales campos para su aplicación, gobierno electrónico no es más que la incorporación de las denominadas TICS (Tecnologías de la Comunicación e información) a las actividades de administración pública.

#### *4.1.4 Normalización en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*

La entrada en vigencia de la LOSNCP en agosto del 2008 trajo consigo el inicio de una nueva era en las contrataciones efectuadas por el estado ecuatoriano, una de las novedades principales fue la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación al proceso adquisitivo y con ello un número de nuevos términos legales que requieren de análisis y estudio en búsqueda de lograr un buen desarrollo de la ley lo que decantará en un verdadero aprovechamiento de sus ventajas potenciales. Para el presente trabajo se ha optado por hacer un análisis sobre la normalización de bienes y servicios implantada por la legislación actual para su uso en los procedimientos precontractuales de adquisición de bienes y servicios, normalización que tiene relación con la normalización técnica aunque no se trata de un sinónimo de normalización técnica, ya que la normalización técnica busca que sus principios se apliquen a los

procesos de producción de bienes de consumo masivo, la normalización en contratación pública como se analizará a lo largo del presente trabajo cumple con otros fines y por ello nos remitimos nuevamente al artículo 6 número 2 de la LOSNCP citado previamente en este capítulo, en dicho artículo la ley define lo que es un bien o servicio normalizado: para que un bien o servicio se considere como normalizado sus características o especificaciones técnicas deben haber sido previamente homologados y catalogados, es importante entonces analizar previamente en qué consiste esta homologación y catalogación de características.

La Real Academia Española define al término homologar como “Contrastar el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción”, por otro parte la palabra catalogar la define así: “Apuntar, registrar ordenadamente libros, documentos, etc., formando catálogo de ellos.”; en búsqueda de una idea más clara de lo que es un bien o servicio normalizado nos remitimos al contenido del artículo 42 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RGLOSNCPP) que determina lo siguiente:

*“Los bienes y servicios normalizados son aquellos cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones”<sup>13</sup>.*

El reglamento amplía la definición de bienes y servicios normalizados determinada en primera instancia; pese a que la ley no elabora esta distinción, si se puede decir en base a la doctrina de Dromi que la etapa precontractual para fines prácticos tiene las dos partes que el autor señala que tienen los procedimientos precontractuales, una que es interna y en la cual participa exclusivamente la entidad contratante, en este momento de la fase precontractual la entidad a través del área requirente determinará la necesidad y procederá con la debida motivación a solicitar el inicio del proceso, para ello será necesario contar con los requisitos que la ley establece que son: el plan anual de contrataciones elaborado en base al plan nacional de desarrollo, los estudios detallados y actualizados del bien o servicio requerido de los cuales se desprende el tercer requisito

---

13 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

que es la certificación de la disponibilidad presupuestaria, con esos tres elementos la entidad contratante a través del área competente procederá a elaborar el proyecto de pliegos y solicitará a la máxima autoridad que declare iniciado el proceso y se publiquen los pliegos en el portal, resolución con la cual se da paso a la segunda parte de la etapa precontractual en la cual ya intervienen activamente los oferentes y para la cual dependiendo de distintos factores como el tipo de bien o servicio que se requiera, o el monto del presupuesto referencial se utilizarán los distintos procedimientos determinados por la ley.

El autor Carlos Baldeón sostiene que la normalización es el proceso que *“tiene como finalidad principal equiparar, estandarizar las características, especificaciones y condiciones de cumplimiento contractual de ciertos bienes y servicios, de tal manera que las entidades contratantes, verifiquen el cumplimiento de los requisitos solicitados; y, utilicen como único criterio de adjudicación al precio más bajo.”*<sup>14</sup>

Esta definición es un aporte importante de cara al entendimiento del concepto de normalización en nuestro sistema de contratación pública, y la podemos resumir en una palabra, DESCRIPCIÓN<sup>15</sup>, la única forma para que las características de un bien permitan tomar al final de un proceso de confrontación de ofertas una decisión basada exclusivamente en el precio más bajo es a través de una descripción pormenorizada del bien que se pretende adquirir previo a hacer público el interés institucional por adquirir el bien o servicio, para que dicha descripción sea la base técnica para la presentación de las ofertas y a su vez sea uno de los pilares fundamentales de la igualdad entre los oferentes, este criterio se ve sustentado con lo determinado por el artículo 6 número 17 de la LOSNCP:

*“Mejor Costo en bienes o servicios normalizados.- Oferta que cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.”*<sup>16</sup>

---

14 Baldeón, Carlos. “La normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009. Pág.158.

15 Tomado de Baldeón, Inés. Apuntes de clase. Curso de actualización en procedimientos precontractuales LOSNCP.

16 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

Por lo descrito en líneas anteriores la normalización forma parte del procedimiento de preparación del contrato en su faceta interna, es decir en aquel momento del procedimiento en el cual no existe la intervención de los oferentes, la normalización tiene lugar entre la determinación de la necesidad, reflejada en la elaboración de un plan anual de contrataciones que considerando el plan nacional de desarrollo tiene como finalidad prever toda contratación necesaria para que la entidad contratante pueda cumplir con sus objetivos y actividades institucionales, y la elaboración de los estudios que determinarán las características técnicas detalladas del bien o servicio a contratar, nuevamente este paso tendrá en cuenta el mencionado plan anual de contrataciones publicado por la entidad; finalmente los resultados de la normalización se verán reflejados en los pliegos que serán sometidos a la aprobación de la máxima autoridad institucional y que determinarán en última instancia cual será el procedimiento legalmente establecido a seguir en busca de seleccionar la oferta más conveniente y más ajustada a los intereses del organismo adquirente.

Determinar si un bien o servicio posee las cualidades para ser un bien o servicio normalizado será a la larga lo que determine el proceso que se utilice para preparar la voluntad de la administración finalmente reflejada en el acto de adjudicación del contrato, la LOSNCP instauró dos nuevas modalidades para llevar adelante el proceso previo a la suscripción del contrato que no tienen precedentes en nuestro país por su estrecha vinculación con las Tecnologías de la Información y Comunicación aplicadas a las actividades de gobierno (Gobierno Electrónico), estos procesos denominados como dinámicos se utilizan exclusivamente cuando el objeto de la contratación es un bien o servicio normalizado, la normalización de un bien como se analizará en los capítulos posteriores permitirá la aplicación de un procedimiento más ágil que busca ahorrarle tanto al contratante como al oferente tiempo y recursos cumpliendo de esta forma uno de los principales objetivos de la ley, la normalización técnica es el eslabón de enlace entre la ciencia y la técnica, la normalización cumple una función similar en el caso de la contratación pública siendo el lazo entre la necesidad de la entidad contratante y la posibilidad de oferta por parte de los potenciales proveedores de la administración que buscan satisfacer dicha necesidad, posibilitando la igualdad entre oferentes fundamental en todo proceso de selección llevado a cabo por el estado, el reglamento consagra esa necesidad imperativa de promover la igualdad entre los oferentes al hacer referencia a

los pliegos, donde se materializarán finalmente los resultados de la normalización de un bien o servicio, el artículo 20 del RGLOSNCNP en su tercer inciso establece lo siguiente:

*“Los pliegos no podrán afectar el trato igualitario que las entidades deben dar todos los oferentes ni establecer diferencias arbitrarias entre éstos, ni exigir especificaciones, condicionamientos o requerimientos técnicos que no pueda cumplir la industria nacional, salvo justificación funcional.”<sup>17</sup>*

#### *4.1.5 La normalización y las herramientas electrónicas para la contratación pública en la legislación comparada*

La contratación pública, su mejoramiento y optimización es una constante preocupación en el campo de la modernización de los estados en la actualidad, publicaciones antes mencionadas en este capítulo emitidas por organismos internacionales como ONU o la Comisión Europea han servido de base para que los estados miembros hagan realidad estas que en otro momento solo eran buenas intenciones, la inclusión de herramientas electrónicas que intervienen en las adquisiciones del estado procuran reportar beneficios como la transparencia y principalmente el ahorro de grandes sumas de dinero necesarias para llevar a cabo un procedimiento de licitación, los esfuerzos principales se centran en bajar los costos del proceso y de los bienes y servicios que se busca contratar, algunos países han logrado estos objetivos a través de la modernización de su sistema de contratación:

*“Corea logro ahorrar 2.5 billones de dólares al crear un sistema de contratación pública electrónica que le costó 26 millones; el Reino Unido ahorró 3 billones de libras esterlinas (3.6% de ahorro) al implementar mejoras prácticas en procesos de contratación complejos, y el sector salud de Guatemala logró ahorrar 43% en el año 1999 al cambiar la exigencias de especificaciones técnicas en adquisiciones de medicamentos.”<sup>18</sup>*

---

17 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

18 Arrowsmith, Sue. The APEC document on principles of transparency in government procurement. Public Procurement Law Review. CS38-49. 1998; Joachim Priess, Hans; Pitschas, Christian. PP Law Review. 2002. World trade Organization: the proposed WTO agreement on transparency in government procurement – Doha and beyond; OECD. Working Party of the Trade Committee. The relationship between regional trade agreements and the multilateral trading system. Government Procurement. Octubre 2002. En Suarez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas. 2007. Pág. 6.



En el caso latinoamericano los esfuerzos por modernizar la contratación pública se vienen dando desde la primera mitad de esta última década, se puede tomar como modelo de referencia el caso de Colombia, país vecino con una realidad cercana a la ecuatoriana en el que se tomó la decisión de dotar al país con un sistema electrónico de contratación pública como parte de la política de planeación del gobierno del presidente Álvaro Uribe, esta decisión se materializó en el año 2003 mediante la entrada en vigencia del documento CONPES 3249 de 2003 en el que se establece un plan de funcionamiento del portal de contrataciones en dos fases una primera de información y una segunda en la que se incluye el uso de documentos electrónicos y demás, el principal instrumento para la aplicación de este nuevo sistema en Colombia fue la creación de un Portal Único de Contrataciones que permita la centralización de todos los procedimientos de contratación en Colombia y a su vez facilite la interacción de instituciones contratantes, oferentes, entidades de control y la ciudadanía en general. Todo este plan de implementación de un nuevo sistema de contratos administrativos en la República de Colombia se materializó finalmente a través de la expedición de la Ley 1150 de 2007, que planteaba reformas a la Ley 80 de 1993 que es en el vecino país la Ley Fundamental en materia de contratos públicos.

Haciendo enfoque en un punto específico de la ley reformativa mencionado en el párrafo anterior llama la atención el artículo 2º en el cual se señalan las modalidades de selección, para el tema central de este trabajo es preciso remitirse al número 2 del artículo donde está contemplada la modalidad llamada “Selección Abreviada”, el texto determina lo siguiente:

*“La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.*

*El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

*Serán causales de selección abreviada las siguientes:*

*a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las*

*mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.*

*Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;”<sup>19</sup>*

De la lectura del artículo citado se coligen algunos puntos importantes, la selección abreviada cumple en el caso colombiano la misma función que los procedimientos dinámicos en el Ecuador, es una forma de simplificar el proceso de contratación para determinados bienes y servicios, en el caso colombiano estos bienes y servicios no han sido rotulados por la ley como el caso ecuatoriano donde el mismo cuerpo legal es el que los califica como bienes y servicios normalizados; por otra parte en ambos casos se señala a la compra por catálogo y la subasta inversa como los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios normalizados, pese a que en el caso colombiano no se les da una denominación específica, la descripción dada por el artículo previamente citado nos ayuda a concluir que en Colombia se busca a través de la subasta inversa y la compra por catálogo que se lleven a cabo la adquisición de aquellos bienes y servicios cuyas características sea posible determinar de manera objetiva y que dicha determinación de especificaciones técnica viabilice la igualdad de posibilidades entre oferentes.

En concordancia a lo mencionado previamente el artículo 5º de de la ley 1150 de 2007, que hace referencia a la selección objetiva en su número 3 se encuentra el siguiente texto:

*“3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.”<sup>20</sup>*

---

19 República de Colombia. Ley 1150 de 2007. Julio 16 de 2007. Internet. [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co). Acceso: 7 de noviembre de 2010.

20 Ibídem.

El artículo precedente corrobora el razonamiento previo y a más de ello reafirma la intención de la normalización, que es la de determinar las características específicas del bien con la finalidad de que la oferta más conveniente se individualice únicamente en base a una consideración económica.

El reglamento a la ley colombiana amplía el tema de los bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, a más de ahondar en los conceptos que brinda la ley, el reglamento aclara que bienes no son susceptibles de normalización y la prohibición de adjudicar ofertas en base a elementos subjetivos.

En el caso argentino el cuerpo legal que sirve de base para las contrataciones por parte del estado es el denominado Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional (RCAN), de su análisis el primer artículo que destaca en relación al tema central del presente estudio es el artículo 15 que prescribe lo siguiente:

*“Art. 15. — CRITERIO DE SELECCION. La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta.*

*Cuando se trate de la compra de un bien o de la contratación de un servicio estandarizado o de uso común cuyas características técnicas puedan ser inequívocamente especificadas e identificadas, se entenderá, en principio, como oferta más conveniente, la de menor precio.*

*En materia de preferencias se estará a lo que disponga la normativa vigente en cada caso.”<sup>21</sup>*

El segundo inciso del texto citado señala claramente el concepto de bienes y servicios “estandarizados”; al igual que en nuestro país se ha optado por darle un nombre particular a este tipo de bienes cuyas características son objetivamente descritas previamente al llamado a ofertar, también salta a la vista el objetivo que tienen en común, que al final del proceso sea escogida la oferta que cumpliendo los requisitos exigidos sea la más baja en términos económicos.

En Argentina el campo de las compras públicas está un escalón más arriba que en Ecuador y Colombia, puesto que se da validez a los documentos digitales y a la firma digital a lo largo del proceso, esto debe ser en última instancia la meta a alcanzar al

---

21 República Argentina. Decreto 1023/2001. Agosto 13 de 2001. Internet. [infoleg.mecon.gov.ar](http://infoleg.mecon.gov.ar). Acceso: 7 de noviembre de 2010.

involucrar a la tecnología en las labores de gobierno, ir continuamente innovando e involucrando la mejor tecnología disponible al servicio de la administración pública.

Este artículo también introduce algo ajeno a la normativa ecuatoriana y común con la legislación colombiana, habla de bienes que a más de tener características homogéneas sean de uso común, no queda claro de la simple lectura del articulado a que se refiere la legislación argentina y colombiana con bienes de uso común puesto que el reglamento que profundiza la ley replica el mismo contenido en el artículo correspondiente al criterio de selección y en el caso colombiano tampoco se hace una profundización del tema, sin embargo se podría interpretar como aquellos bienes cuya utilización en el día a día permiten una fácil descripción de características y su correspondiente normalización.

En el caso de España que cuenta con una ley igualmente joven a la ecuatoriana se ha optado por no definir específicamente el concepto de bienes y servicios normalizados, sin embargo en su artículo 101 la Ley de Contratos del Sector Público, publicada en el año 2007 en reemplazo del derogado texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, si hace una detallada precisión sobre las reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas, este artículo es a diferencia del caso ecuatoriano la guía al menos de requisitos mínimos para la normalización de un bien o servicio, en ella se hace referencia a la obligatoriedad de relacionar las especificaciones técnicas requeridas por la entidad contratante con las normas técnicas vigentes en España y la Unión Europea en caso de que dichas normas existan para el bien requerido, así como también la necesidad de que las especificaciones técnicas sean las que conduzcan a garantizar el principio de igualdad entre oferentes, estas normas impuestas a los requerimientos técnicos son preceptos de vital importancia puesto que su seguimiento reduce considerablemente el riesgo de direccionamiento del proceso. Brevemente pero de manera bastante precisa la ley española hace también una diferenciación entre bienes y servicios normalizados en el Artículo 134 referente a la valoración de las ofertas, estableciendo de esta forma dos aristas fundamentales en la normalización, cuando esta es referente a un bien es necesaria la determinación precisa de sus especificaciones técnicas, al tratarse de un servicio lo fundamental es la distinción detallada de las prestaciones que se pretende sean cumplidas por el contratista.

La contratación pública electrónica es un campo nuevo y en pleno desarrollo a nivel mundial, es por ello que no existe una legislación que sea perfecta o que sirva como referencia para plantear un sistema que garantice el éxito en materia de contratos administrativos, ello sumado a que la ciencia del derecho no es una ciencia exacta aplicable a cualquier realidad permite concluir que toda ley en esta materia debe ser desarrollada constantemente en busca de mejoras prácticas y aplicables a la realidad de cada país, el Ecuador no es la excepción y la nuestra como todas las legislaciones referidas en este apartado tiene algunas debilidades que deben ser identificadas a fin de proponer soluciones concretas que permitan esa innovación constante, inherente al campo legal, de la misma forma es importante al aplicar nuevas tecnologías y ponerlas al servicio del derecho buscar en el día a día nuevos desarrollos tecnológicos que permitan sumar en ese proceso de modernización y optimización del sistema actual.

## **5. ANÁLISIS Y APLICACIÓN DE LA NORMALIZACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

### **5.1 Objeto de la normalización en el sistema nacional de contratación pública**

La normalización de bienes y servicios, entendida como el proceso de descripción objetiva de las características y especificaciones técnicas de un bien o servicio requerido por una entidad pública, que permite a la misma iniciar un proceso de selección de contratista en el cual la decisión final dependerá exclusivamente del precio más bajo propuesto por uno de los oferentes cuya oferta cumpla con los requerimientos de la contratante; es un término nuevo en el campo de la contratación pública ecuatoriana, la finalidad de su introducción fue la de responder a uno de los problemas más grandes que se tenía con el sistema anterior que fue la excesiva discrecionalidad a la hora de escoger los contratistas por parte de las instituciones públicas en los procesos precontractuales regidos por la Codificación de la Ley de Contratación Pública que en su artículo 26 disponía lo siguiente:

*“Art. 26.- ADJUDICACIÓN.- El comité resolverá sobre la licitación o el concurso público de ofertas dentro del término de diez días contado desde la fecha del vencimiento del señalado en el inciso final del artículo anterior. En todos los casos, el comité adjudicará el contrato al proponente que hubiere presentado la oferta más conveniente a los intereses nacionales e institucionales.”<sup>22</sup>*

La legislación que estuvo vigente hasta agosto del 2008 basaba el criterio de selección en un concepto totalmente subjetivo (“la oferta más conveniente a los intereses nacionales e institucionales”); no existía en el citado cuerpo legal ningún otro artículo que sirva de guía a los comités de contrataciones, encargados por aquel entonces de adjudicar los contratos, para determinar que factores debían ser tomados en cuenta a la hora de decidir sobre la conveniencia o inconveniencia de una oferta; esta falta de reglamentación más específica en la materia daba paso a una actividad discrecional en

---

22 Ley de Contratación Pública. Registro Oficial 272 de 22 de Febrero de 2001. Actualmente Derogada.

la cual podían ampararse actos de corrupción, o incluso pese a que la administración actuaba de buena fe se podía terminar afectando injustamente a los oferentes que no alcanzaban la adjudicación.

Actualmente la LOSNCP establece un criterio único y vinculante a la hora de determinar el mejor costo en la contratación de bienes y servicios normalizados este criterio está consagrado en el número 17 del artículo 6 de este cuerpo de normas, en él se establece que el único factor a tomar en cuenta una vez que la oferta cumple con los requerimientos técnicos de la entidad contratante es el precio, así se ha dejado de lado aquel articulado de la ley anterior que permitía un amplio margen de discrecionalidad a la hora de adjudicar los contratos.

Otra de las metas trazadas por la Asamblea Constituyente, órgano que emitió la LOSNCP, fue la de buscar herramientas que garanticen los principios básicos de la contratación pública en especial los de transparencia, equidad, eficiencia, selección objetiva y libre competencia; en este punto es importante hacer un pequeño análisis de estos principios que rigen la contratación pública.

Transparencia: *“Un sistema normativo de contratación pública debe contar con unas prácticas administrativas que generen previsibilidad para que los posibles contratantes, que les permitan evaluar los costos y riesgos del contrato, y que posibiliten la más amplia competencia posible.”*<sup>23</sup> El procedimiento precontractual debe estar inequívocamente vinculado con este principio que conlleva a varios avances importantes en los procesos de selección como ampliación de la cantidad de oferentes, disminución potencial de la corrupción y los vicios en el proceso y más importante que nada brinda seguridad jurídica para quienes asumen responsabilidades económicas y personales dentro del proceso (oferentes y funcionarios públicos responsables); también son parte importante de la transparencia la publicidad y el acceso a la información del proceso.

La normalización es una de las herramientas a través de la cual se logra materializar este principio en los procesos precontractuales en nuestro país, los bienes y servicios son

---

23 Suarez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 2007. Pág. 14.

normalizados en busca de que los oferentes tengan la certeza de que es lo que necesitan ofertar con el fin de acercarse a obtener el contrato y a través del criterio de mejor costo el oferente puede preparar anticipadamente un margen de variación en sus pretensiones económicas en el precio que le permita ser el adjudicatario al final del proceso, a través de la normalización se ha logrado que el oferente tenga un mayor grado de influencia en la decisión final del ente público.

Equidad: *“Un marco legal equitativo debe tener en cuenta los intereses diversos e incluso contrapuestos de la autoridad pública y de los contratistas y debe tratar de compaginarlos de manera justa”*<sup>24</sup> Pese a que en la práctica las cláusulas exorbitantes típicas del contrato administrativo están justificadas en la situación de superioridad que le da a la administración su deber de buscar el bienestar colectivo, la modernización de los sistemas de contratación pública busca que los potenciales proveedores de bienes y servicios vean en la contratación con el estado un negocio rentable, esto a su vez permite que aumente el número de interesados en contratar con el estado, de esta forma aumenta la competitividad entre oferentes, a mayor competencia entre ellos el estado se ve beneficiado por la obtención de mejoras en los precios finales de los bienes y servicios que adquiere. Si el proceso no es equitativo y transparente el estado no podrá cumplir en forma efectiva la intención final del proceso precontractual que es la de seleccionar al oferente que este en mejor capacidad de cumplir el requerimiento del estado.

La normalización cumple en este caso un deber fundamental al buscar que mediante especificaciones objetivas y concretas los oferentes compitan entre sí en igualdad de condiciones reportando ese beneficio económico final por parte del estado, pese a que todas estas intenciones pueden ser afectadas por conductas maliciosas es preciso decir que la ley siempre será útil si se la maneja de buena fe y es imposible elaborar un cuerpo normativo perfecto que no tenga riesgo de manipulación.

Eficiencia: *“Por tratarse de dineros públicos, la entidad contratante debe procurar hacer el mejor uso de ellos al adquirir los bienes o servicios que requiera. Ello implica tratar de*

---

24 Ibídem. Pág. 15.



*impulsar un proceso de selección que en el menor tiempo posible le permita conseguir la mejor de varias ofertas y tomar la que ofrezca una mejor propuesta en términos de calidad y costo.*<sup>25</sup>”

La normalización es una herramienta que procura darle mejor uso al recurso público determinando de manera exacta lo que se requiere, se garantiza que sea la propia administración la que pueda a través de los pliegos con las especificaciones técnicas, determinar las calidad de los bienes que va a adquirir, es decir desde los estudios previos al inicio del proceso la contratante determinará dentro de las especificaciones solicitadas es la calidad mínima necesaria para que los bienes o servicios que adquiriera le brinden el mayor rendimiento y a más de ello que le aseguren un costo competitivo.

Selección Objetiva: La selección objetiva es posiblemente el principio de la contratación pública que más se relaciona con la normalización de bienes y servicios, para Suárez y Laguado este principio consiste en una selección de contratista hecha *“a partir de parámetros objetivos, sin permitir espacio a una evaluación con base en intereses individuales del funcionario contratante.”* *“La capacidad de la administración contratante para elaborar unilateralmente los documentos del proceso debe estar inspirada por el cumplimiento de la finalidad de interés general perseguida por el contrato, lo que impide a la entidad contratante introducir en las bases de la contratación reglas que contraríen el principio de igualdad para beneficiar a determinado participante...”*<sup>26</sup>, estos conceptos extraídos del Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina determinan exactamente lo que se busca con la normalización y a más de ello lo que se debe tratar de evitar a toda costa con su utilización, es decir a través de ella se busca sentar criterios objetivos para que los funcionarios encargados de adjudicar el contrato puedan tomar una decisión luego de un proceso de oposición de ofertas entre los candidatos a ser contratista, es importante sin embargo lo establecido por el manual en cuanto al establecimiento de exigencias que no puedan ser cumplidas por todos los oferentes por cuanto ello conjugaría un direccionamiento del proceso que viola inequívocamente el principio de igualdad entre los participantes por tanto, de los estudios previos realizados seriamente por la entidad contratante dependerá que las exigencias establecidas en los pliegos para la fase precontractual jamás puedan decantar en un direccionamiento que traería consecuencias para los funcionarios responsables de dicho vicio en la voluntad administrativa.

---

25 Ibídem. Pág. 15.

26 Ibídem. Pág. 16.

La normalización es una de las herramientas utilizadas por el actual sistema de contratación pública ecuatoriano, ayuda a cumplir con los principios básicos del proceso licitatorio en especial los mencionados previamente, el objeto de su introducción es plenamente concordante con la intención que tuvo el legislador al introducir profundos cambios en la legislación ecuatoriana relacionada con el contrato público, la normalización como todo el sistema no involucra la introducción de una institución perfecta y totalmente blindada contra los abusos, como toda creación humana la ley no se puede concebir a prueba de fallas y es por ello que siempre debe ser manejada e interpretada en base a los principios que la inspiraron, en el caso particular de la normalización esta contribuirá a un sistema de contratación más justo y eficiente siempre y cuando sea utilizada de la manera adecuada y en armonía con el resto del sistema que pese a no ser perfecto, propiamente utilizado puede aportar para una optimización del manejo de los fondos asignados a cada institución.

Uno de las aristas fundamentales en nuestro sistema actual es la planificación, pues está presente desde la formulación de un plan anual de contrataciones (PAC) que vaya en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, la normalización se puede ver también como una fase de planificación dentro de la adquisición de un bien o servicio, mediante la normalización de un bien o servicio la entidad está planificando que es lo que desea obtener por parte de sus oferentes ya que solo a través de la descripción detallada del bien o servicio objeto de la contratación es que la entidad podrá fijar un presupuesto referencial que servirá como límite máximo del monto que los oferentes solicitarán a cambio de la prestación que cumplirían en caso de ser declarados como adjudicatarios del contrato.

En resumen la normalización es una de las herramientas más importantes del actual Sistema Nacional de Contratación Pública, no solo facilita el cumplimiento de varios de los principios generales de los procesos de formación de la voluntad administrativa en materia contractual, sino que también fomenta la planificación y busca que cualquier proveedor que este en capacidad de ofertar un bien al estado pueda ingresar en la puja reportando beneficios económicos no solo para la administración sino también para proveedores que en otros momentos no tenían la posibilidad de realizar este tipo de transacciones con el estado, aumenta la competitividad entre proveedores y estimula a las pequeñas y medianas empresas motor de las economías modernas, es importante

recalcar que lo expresado en este párrafo es una de las intenciones de la normalización y en general de nuestro actual sistema de adquisiciones públicas cuya verdadera evaluación se deberá hacer en el mediano y largo plazo, a través de estadísticas serias que permitan verificar su cumplimiento o incumplimiento, finalmente los funcionarios responsables actualmente han visto disminuido su margen discrecional a través de la normalización de bienes y servicios, convirtiéndose de esta forma en una de las principales armas utilizadas en afán de dejar atrás los vicios que caracterizaban a estos procesos en el pasado.

## **5.2 Objetos de Contratación que pueden ser normalizados.**

Una de las variaciones fundamentales entre el sistema anterior regido por la Codificación de la Ley de Contratación Pública y la actual LOSNCP es el criterio que determina el procedimiento precontractual a utilizarse, a diferencia del anterior sistema en el que la variable estaba dada por la cuantía del presupuesto referencial el actual sistema encuentra dicha variable en el objeto de contratación, dependerá de si dicho objeto es un bien o servicio normalizado, un bien o servicio no normalizado, una obra o si se trata de una prestación de servicios de consultoría para determinar el procedimiento adecuado para llevar adelante la fase precontractual.

Al hablar de bienes<sup>27</sup> o servicios<sup>28</sup> normalizados hablamos de aquellos que cuenten con características técnicas que le permitan al funcionario competente una descripción objetiva que posteriormente permita equipararla con lo ofertado por los participantes en el proceso de selección de contratista, estas especificaciones técnicas se verificarán en base a un sistema de evaluación de cumplimiento de lo requerido por la entidad contratante, para Carlos Baldeón *“Por regla general, **todos los bienes y servicios, que no***

---

27 Código Civil Art. 583.- Los bienes consisten en cosas corporales o incorporeales.

Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro.

Incorporeales las que consisten en meros derechos, como los créditos, y las servidumbres activas.

28 Según Guillermo Cabanellas: “Conjunto de elementos personales y materiales que, debidamente organizados, contribuyen a satisfacer una necesidad o conveniencia general y pública.”. En Cabanellas, Guillermo. *“Diccionario Jurídico Elemental”*, Editorial Heliasta. Decimosexta Edición. 2003. Pág. 364.

sean los de consultoría, son normalizados, excepto aquellos que no se logren normalizar.”<sup>29</sup>

En base a este criterio se puede decir que la normalización es una fase común a todo proceso de adquisición de bienes o servicios, exceptuando los de consultoría sometidos a procedimientos particulares establecidos por la ley, es decir todo bien debe pasar por una etapa de normalización que en caso de no ser exitosa determinará que el procedimiento precontractual sea uno distinto a los procedimientos dinámicos que determina la ley.

### *5.2.1 Normalización de Bienes*

Al hablar de descripción de características es fácil determinar que la tarea más fácil en este sentido se la tiene a la hora de determinar las especificaciones de un objeto corporal hasta el punto de que dicha descripción permita optar por una oferta únicamente considerando el factor económico, sin embargo los bienes no son solo cosas corporales el Código Civil determina que los bienes también consisten en cosas incorpóreas, sin embargo cuando hablamos de la adquisición de bienes por parte de las instituciones del sector público es importante citar dos artículos que dictan conceptos fundamentales para la adquisición de bienes y servicios normalizados, los cuales se citan a continuación:

*Art. 23.- Estudios.- Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad. (...)*<sup>30</sup>

*Art. 31.- Divulgación, inscripción, aclaraciones y modificaciones de los pliegos.-Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría.*

---

29 Baldeón, Carlos. “La normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009. Pág. 162.

30 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

*Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.*

*Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPÚBLICAS. (...)<sup>31</sup>*

Estas dos partes de la fase precontractual son vitales para la normalización de bienes y servicios, los estudios completos, definitivos y actualizados serán los que medien entre el surgimiento de la necesidad por parte de la entidad contratante y la determinación exacta del objeto contractual, dentro de esta fase se verá si efectivamente el requerimiento institucional pueda ser satisfecho a través de un bien cuyas características sean objetivamente descriptibles de manera tal que el único factor que determine la elección de una oferta sea el precio, esa determinación objetiva de las características del bien requerido serán exteriorizadas a través de los pliegos que determinarán las reglas del resto del procedimiento previo a la suscripción del contrato.

La normalización es precisamente ese análisis conjunto de la necesidad institucional y la factibilidad de satisfacerla con determinado producto cuyas especificaciones técnicas determinen la posibilidad de recibir ofertas de varios proveedores, viabilizando de esa forma la adjudicación del contrato exclusivamente en base al precio más bajo ofertado por uno de los candidatos cuya oferta cumpla los requisitos establecidos en los pliegos; continuando en ese mismo orden de ideas se puede decir entonces que la normalización es mucho más funcional en los procesos de adquisición de bienes, puesto que los bienes, en especial los bienes corporales, son objetos cuyas características son mucho más fáciles de describir que las de un servicio cuyas condiciones de prestación pueden ser mucho más variables, en el caso de los bienes la normalización es la regla general, todo bien debe pasar por el proceso de normalización para verificar si efectivamente se trata de un bien normalizado o de un bien cuyas características no posibiliten aplicar los procedimientos dinámicos establecidos por la ley, en otras palabras determinar si el objeto de la contratación consiste en un bien no normalizado.

---

<sup>31</sup>Ibidem.

Para fines didácticos es preferible explicar los conceptos a través de un ejemplo práctico, este ejemplo ha sido tomado de un proceso de subasta inversa electrónica llevado a cabo por el Ministerio de Deporte cuyo objeto fue la “Adquisición de Implementos Deportivos para la Ejecución de varios proyectos desarrollados por el Ministerio del Deporte”<sup>32</sup>:

### Determinación de la necesidad

El Ministerio del Deporte como organismo rector de la actividad física y el deporte en nuestro país, desarrolla varios proyectos de infraestructura deportiva mediante los cuales equipa a las distintas federaciones deportivas, para el desarrollo de la actividad deportiva tanto a nivel amateur como para el desenvolvimiento de los atletas élite a nivel nacional; estos proyectos no se limitan simplemente a dotar a estas entidades de los escenarios en donde puedan llevar a cabo sus actividades, es por ello que una vez concluidos los trabajos de los escenarios deportivos es preciso equipar a los mismos con los implementos necesarios para la práctica de las distintas disciplinas, el caso de análisis se trata de la adquisición de una gran variedad de equipos deportivos para la práctica de varios deportes en distintos escenarios edificados por el ministerio del deporte, pero para simplificar el análisis nos vamos a centrar en una de las necesidades satisfechas a través de la contratación:

El Ministerio del Deporte construye un escenario destinado a la práctica del fútbol en la provincia de Macas, el instrumento principal para la práctica de este deporte es evidentemente el balón, la necesidad se plantea entonces en primera instancia de esa forma, dotar a la federación que administra la obra de infraestructura con el equipamiento necesario para que se lleve a cabo la actividad para la cual está destinada, pese a que la contratación que sirve de base para nuestro ejemplo también contempla otros ítems para el desarrollo de este deporte nos vamos a centrar específicamente en la dotación de los balones.

### Normalización

La normalización parte del análisis de esa necesidad, la dotación de balones de fútbol para la federación encargada de la administración del escenario, dentro de la entidad contratante el área encargada de elaborar los pliegos debe coordinar con el área

---

32 Fuente: [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec)

requiriente como se plasmarán las especificaciones técnicas del objeto contractual. Dentro del Ministerio del Deporte el área encargada de la planificación y adquisición de los implementos para dotar a las federaciones en coordinación con el área legal (o cualquier otra que tenga dentro sus responsabilidades la de llevar adelante los procesos de contratación) deberán trabajar en determinar las características técnicas que se va a solicitar para las ofertas en los pliegos, cuidando siempre que estas no conduzcan a un direccionamiento, en este caso de la adquisición de balones se determinaron las características mínimas para asegurar que varios proveedores puedan participar y que a su vez esos bienes cubran la necesidad institucional buscando el objetivo final de adjudicar el contrato en base al precio, esas especificaciones fueron las siguientes:

Balones de fútbol No. 5	Cuero sintético, construcción tipo laminado al calor, enmallado en hilo, 100% nylon butilo, neumático en caucho butilo 2 capas, capa esponjosa cubierta de cuero.
-------------------------	---

Como es fácil apreciar estas características pueden ser satisfechas por varios proveedores en el mercado, todo proveedor que este en capacidad y tenga la voluntad de participar en el proceso puede presentar su oferta, estas características no apuntan a ninguna marca en especial o a ningún proveedor específico, una vez que se han individualizado estas características y han sido plasmadas en los pliegos, es posible la adjudicación en base exclusivamente al parámetro del precio, en ese momento el bien se ha normalizado y es posible hacer uso de los procedimientos dinámicos para la adquisición de bienes y servicios normalizados establecidos por la LOSCNCP para ejecutar el resto del proceso de formación de la voluntad administrativa.

Al hablar de bienes la regla general es la normalización, un bien corporal es algo tangible, algo que los sentidos pueden percibir, y es por ello que la mayor parte de veces la descripción que es la primera parte fundamental en el proceso de normalización es posible, dentro de los bienes la dificultad se encuentra cuando los bienes necesarios para satisfacer la necesidad contractual poseen alguna característica especial, imprescindible para cumplir con el requerimiento institucional, que dirija el proceso volviendo imposible la presentación de ofertas por parte de varios requirentes y por ende el cumplimiento del objetivo final de la normalización que es la adjudicación en base exclusiva al precio; en la práctica es difícil encontrar estos ejemplos de bienes no

normalizados ya que muchas veces pese a que se determina que un bien no es normalizado, esta determinación se hace sin agotar todas las posibilidades para la normalización de un bien, existen alternativas que deben ser agotadas previo a determinar que un bien no puede ser normalizado, como por ejemplo la establecida en el tercer inciso del Art. 42 del RGLOSNCNCP que indica lo siguiente:

*“La responsabilidad de la estandarización de los bienes y servicios le corresponde a la entidad contratante, la que para el efecto, observará, de existir, la reglamentación técnica o normativa técnica nacional o internacional aplicable al bien o servicio objeto del procedimiento.”<sup>33</sup>*

El artículo citado expresa claramente que se debe buscar la existencia de normas técnicas a nivel nacional para aplicarla al bien, en caso de no existir se pueden usar recursos como puede ser solicitar la asesoría de un experto en la materia que ayude a determinar si en realidad no se pueden establecer características que posibiliten la normalización del bien sin que esto conlleve a un direccionamiento, estos expertos pueden ser generalmente encontrados dentro de la misma institución, por ejemplo sería difícil imaginar una empresa de telecomunicaciones en donde no existan expertos en los equipos que se utilicen a diario en el giro de negocios de dicha empresa, igual caso se da en las instituciones públicas; tomemos como ejemplo una empresa de agua potable es indispensable contar en la nómina con técnicos especializados en los equipos con los que se hace posible la prestación del servicio, estos técnicos podrían ayudar en la determinación de la posibilidad de normalizar determinados bienes, la normalización de bienes como todo en el derecho es dinámico y presenta desafíos que se deben ir superando con creatividad y sin despegarse de la ley.

Existen excepciones para la normalización de bienes y esas excepciones decantan en la existencia de bienes no normalizados, aquellos bienes cuyas características no me permiten cumplir las metas de la normalización, para determinar esto último es indispensable que se pase por el proceso de normalización para así concluir que su aplicación no es posible, un ejemplo sucedió en la Empresa Metropolitana de Agua Potable de Quito donde se requerían computadoras para cumplir con funciones a determinada altura sobre el nivel del mar, pese a que se intentó desglosar técnicamente

---

33 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.



las especificaciones en afán de normalizar el bien, esta última variable determinaba que para cumplir con los fines institucionales se deba requerir una característica técnica especial que determinaba el adecuado rendimiento de esos equipos en los lugares donde se debían operar, esa característica solo la podía cumplir un proveedor dentro del mercado nacional, esto fue técnicamente determinado y justificado, de forma que al existir solo un proveedor que pueda ofertar un bien de dichas características se determinó que no se podía normalizar el bien y se optó entonces por uno de los procesos para la adquisición de bienes y servicios no normalizados.

### 5.2.2 Normalización de Servicios

La LOSNCP define lo que son bienes y servicios normalizados, lo cual implica que a la vez que existen bienes que se pueden normalizar existen servicios que pueden ser sometidos a este proceso, sin embargo al hablar de servicios se ingresa en un campo más complejo que el de los bienes, en muchos casos dentro de la prestación de servicios intervienen factores subjetivos que imposibilitan normalizar al servicio que se desea contratar, para ese tipo de servicios la ley establece mecanismos especiales de contratación, los servicios que no pueden ser normalizados son los que la ley define como consultoría, este concepto se encuentra definido en el número 8 del artículo 6 de LOSNCP:

*“Consultoría: Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial indicado en el número 4 del artículo 2, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.”<sup>34</sup>*

Del artículo citado se colige que la mayoría de servicios profesionales especializados no pueden ser normalizados, el motivo se centra en que para la prestación de un servicio,

---

<sup>34</sup> Ibídem.

sobretudo un servicio profesional si se le va a dar una valoración a la persona que presta el servicio, es difícil determinar características objetivas que permitan definir quien de entre los oferentes será el más apto para satisfacer las necesidades institucionales a través de la prestación de los servicios, en determinados casos la persona que ejecuta la prestación del servicio es irrelevante por cuanto el servicio puede ser satisfecho por cualquier persona, a manera de ejemplo se puede citar el servicio de limpieza de un edificio, existen muchos proveedores capaces de cumplir dicha función y termina siendo irrelevante quien sea el que preste el servicio en ese caso se puede normalizar perfectamente el servicio y buscar que quien oferte el precio más bajo obtenga la adjudicación.

Existen servicios que a pesar de tener una mayor complejidad logística y técnica pueden ser prestados por varios proveedores con igual grado de eficacia y cumplimiento, a manera de ejemplo para ilustrar la normalización de un servicio se puede citar el llevado a cabo por el Centro de Medicina del Deporte “Dr. Asdrúbal de la Torre” signado con el código SIE-CMAT-006-2010, cuyo objeto fue la contratación del Servicio de Mantenimiento de la infraestructura del edificio del Centro Médico<sup>35</sup>.

#### Determinación de la necesidad

El Centro de Medicina del Deporte “Dr. Asdrúbal de la Torre” es una unidad operativa desconcentrada dependiente de la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, como su nombre lo indica es un centro médico especializado en medicina deportiva, sus instalaciones están ubicadas dentro de uno de los complejos deportivos administrados por la Concentración Deportiva de Pichincha, al igual que toda edificación es vulnerable al deterioro producido por el tiempo y periódicamente se deben efectuar trabajos de mantenimiento para continuar con el normal curso de las actividades, en el último año se han verificado una serie de problemas en la infraestructura derivados precisamente del paso del tiempo y el uso cotidiano del edificio, se deben hacer ciertas reparaciones y adecuaciones para que el inmueble siga siendo funcional, en definitiva la necesidad de la entidad contratante en el ejemplo es la de efectuar los trabajos de mantenimiento para el edificio del Centro Médico.

---

35 Fuente: [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec)

### Normalización

Para resolver la necesidad es necesario que el área de mantenimiento, infraestructura o cualquier otra denominación que se dé al área encargada de las reparaciones menores en la entidad elabore un estudio en el que se detalle exactamente todos los inconvenientes producidos por deterioro normal de las instalaciones, elaborado este detalle se determinarán de manera precisa cuales son las adecuaciones específicas que se deben hacer, en el presente caso se determinaron las siguientes:

N°	DETALLE	UND	CANTIDAD
1	PINTURA DE PAREDES INTERIORES	M2	1,350.00
2	PINTURA DE PAREDES EXTERIORES, FACHADA FRONTAL HASTA LA ALTURA DE LA CORNIZA DEL VELODROMO	M2	345.00
3	LACADO DE PUERTAS DE MADERA,	M2	100.42
4	PINTURA ESMALTE PARA PUERTAS METALICAS INTERNAS , EXTERNAS Y PASAMANOS	M2	72.50
5	PINTURA ESMALTE TIPO ALUMINIO PARA CERRAMIENTO Y PUERTAS EXTERIORES DE MALLA	M2	190.50
6	PINTURA PARA EL ZOCALO DEL CERRAMIENTO EXTERIOR	M2	56.70
7	PINTURA ESMALTE PARA LA ESTRUCTURA DE HIERRO QUE CUBRE		
	LOS ESTACIONAMIENTOS VEHICULARES	M2	64.80
8	REPARACION DE PIEZAS SANITARIAS	U	15.00
9	ARREGLO DE CORTO CIRCUITOS Y CAMBIO DE PIEZAS ELECTRICAS	U	60.00
10	PISO DE CERAMICA PARA BAÑO DE HOMBRES	M2	6.00
11	AVERTURA DE PARED PARA COLOCAR PUERTA DE ALUMINIO	M2	2.00
12	PUERTA DE ALUMINIO NATURAL, CERRADURA Y VIDRIO CATEDRAL	U	1.00

Como es fácil apreciar lo que se requiere para llevar a cabo estas actividades es un servicio, prestado por una persona natural o jurídica en capacidad de ejecutar todas las prestaciones necesarias para cubrir la necesidad institucional, es decir no solo hacen falta los elementos objetivos, en este caso los materiales, sino también el personal que posea el conocimiento técnico necesario para ponerlos a funcionar, no obstante como en un hogar común y corriente en este caso no hace falta que la persona que lleve a cabo una labor de reparación sea la más experimentada o la más capacitada, sino tan solo una persona que tenga unos conocimientos mínimos necesarios que permitan satisfacer la necesidad, al no existir una justificación válida para buscar contratar a una persona basándose en consideraciones subjetivas este es un servicio normalizado y que como tal debe ser contratado a través de uno de los procesos de adquisición establecidos para dichos bienes y servicios, en el caso del Centro Médico Asdrúbal de la Torre se invitaron a las personas naturales y jurídicas en capacidad de prestar el servicio, dentro del proceso se habilitaron a 5 personas naturales y jurídicas que ingresaron a la puja, de entre estas el precio ofertado más bajo fue el de la compañía CONSTRUXIA CIA. LTDA. quien oferto un precio de \$8.250,00 dólares, el cual estuvo por debajo del presupuesto referencial de \$12.000 dólares, convirtiéndose de esa forma en el adjudicatario.

### *5.2.3 Normalización de Obras*

La LOSNCP, define exclusivamente lo que es un bien o servicio normalizado, por tanto se entiende que en lo relacionado con la contratación pública son susceptibles de normalización exclusivamente los bienes y servicios, es pertinente en este punto hacer un breve análisis de lo que es la ejecución de obra para la LOSNCP y en general para la contratación pública.

El ya mencionado artículo 1 de la LOSNCP establece los procesos regulados por la ley, dentro de ese espectro podemos encontrar tres facetas distintas que regula la ley: adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios; de esto se puede colegir que la norma separa a la ejecución de obras en un campo distinto a la adquisición o arrendamiento de bienes y la prestación de servicios que por su definición dentro de la ley son los campos en los que se puede aplicar la normalización.

Esta faceta de la contratación pública denominada por la legislación nacional como ejecución de obra se asemeja al contrato más ampliamente conocido como contrato de obra pública, para Dromi la obra pública “es una obra artificial, pues es producto del trabajo humano, es decir no es el resultado de la naturaleza”. De esta conceptualización aportada por el tratadista argentino se puede aseverar que la obra pública es un resultado buscado por la administración para satisfacer el interés público, mismo que se obtiene a través de la actividad humana, la obra tiene como resultado un bien mueble, inmueble o incluso un bien inmaterial.<sup>36</sup> Para ejecutar la obra pública existen tres caminos el primero es que la propia administración la ejecute, el segundo que sea ejecutada por un tercero a cambio de un precio y finalmente que se lleve a cabo mediante concesión, las tres son formas de ejecución utilizadas en nuestro país, no obstante la que ocupa nuestro interés ya que está regulada por LOSNCP es la ejecución por parte de un tercero a cambio de una remuneración. Para los autores Pérez, López y Aguilar, autores del libro “Manual de Contratación Pública”, la diferenciación principal entre el contrato de servicios y el de ejecución de obra radica en que para este último lo que le importa a la administración es la obtención de un resultado, mientras que para la prestación de servicios lo que se contrata es el desempeño de una actividad<sup>37</sup>.

Al hablar de la obtención de un bien mueble su proceso contractual se relaciona mayormente con la adquisición de bienes puesto que, para la administración resulta más conveniente especificar dentro de los pliegos las características finales del bien que pretende adquirir antes que detallar el procedimiento para su elaboración.

El régimen de excepción contemplado en el Art. 2 de la LOSNCP y el 93 del RGLOSNCP establece un procedimiento especial para la ejecución de obra artística, literaria o científica, este régimen de excepción sería el que se acerca más a la adquisición de propiedad inmaterial; desde que el anterior régimen de contrataciones de

---

36 “Desde el punto de vista objetivo quedan comprendidos dentro de la noción todos los bienes muebles, inmuebles y objetos inmateriales, más aún cuando hay obra pública por accesoriadad, vale decir que por “fuerza atractiva” se consideran obra pública los actos y operaciones relacionados con dicha obra. Esto se explica según el principio por el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal”. Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 11ra Edición. 2006. Art. 605.

37 Pérez, Antonio y otros. “Manual de Contratación Pública”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2011. Pág.

la administración regía, en nuestro país el contrato de ejecución de obra se ha relacionado principalmente con la ejecución de proyectos de construcción de obras de infraestructura destinados al uso público.

La LOSNCP establece la normalización para bienes y servicios, al hablar de la ejecución obras estamos hablando de un contrato distinto al de simple adquisición, lo cual deriva principalmente de la complejidad de un contrato para llevar a cabo una obra de infraestructura, en este caso lo que la administración hace es elaborar por su cuenta los estudios y especificaciones que desea que se obtengan como resultado de la actividad del contratista, el proceso para su obtención puede pasar a segundo plano siempre y cuando se obtenga el resultado.

Por lo indicado los procedimientos para la adquisición de bienes y servicios normalizados resultan inaplicables, no obstante la aplicación de la normalización para la ejecución de ciertas obras, principalmente aquellas de baja complejidad y de rutina, resulta interesante; una detallada planificación previa exteriorizada en planos o especificaciones técnicas que permitan a cualquier proveedor habilitado para tal fin simplemente llevar a cabo la obra deseada siguiendo instrucciones precisas, establecidas previamente por la administración ,sería el proceso base para llevar a cabo obras a través de la normalización, no obstante en el caso planteado el proceso pasa a convertirse en una normalización de servicios, la normalización de obras no es aplicable debido precisamente a la multiplicidad de facetas que intervienen en este ámbito y que en proyectos de mayor importancia si es necesario que el contratista cuente con ciertas cualidades que muchas veces no pueden ser ponderadas de manera impersonal, rompiendo de esta forma con el fin principal de la normalización que es la selección objetiva del proveedor entre varios oferentes.

Resulta importante resaltar que la ejecución de una obra conlleva planificación y un seguimiento permanente y es por ello que este tipo de contratación es regulada por procedimientos especiales concebidos de manera específica, sin embargo la normalización podría verse como un procedimiento de excepción que impulse la planificación previa y la simplificación del procedimiento para la contratación de una obra de baja complejidad y con varios proveedores en capacidad de ejecutar.

### **5.3. Criterios que regulan la normalización.**

Una de las principales innovaciones introducidas por la LOSNCP es la transición de un esquema que basaba el procedimiento precontractual en la variable del presupuesto referencial a un sistema que fundamenta cada procedimiento en el objeto de la contratación, esto es a criterio de varios autores (al cual nos adherimos) pasar de un sistema en el cual el funcionario público, antes encargado de la elaboración de contratos, se pasa a convertir en un comprador público, a veces esta función se explica asimilándola a la de una ama de casa que va al supermercado y debe escoger del perchero con muchos productos de la misma clase el que más le convenga, así hoy en día las entidades salen al mercado para determinar que producto ofertado es el más conveniente para sus necesidades. Para que esta conversión sea posible el usuario de la ley, en este caso el servidor público, debe tener un claro entendimiento de la ley y su espíritu, a fin de darle el mejor uso posible, en otras palabras la ley se debe convertir en el instrumento que posibilite al sector público obtener la mejor relación de costo-beneficio en todas sus contrataciones, un adecuado entendimiento del concepto normalización de bienes y servicios es una de las aristas más importantes dentro del uso del sistema, puesto que de ello puede depender la utilización o no de los denominados procesos dinámicos de adquisición de bienes y servicios.

Como se ha explicado a lo largo de este trabajo, consideramos que la normalización surge de un proceso, es decir de una serie de acciones sucesivas que buscan obtener un resultado, en este caso es determinar si un bien o servicio es o no normalizado lo cual determinará el procedimiento adecuado para su contratación por parte de la entidad que impulsa el proceso, es pertinente entonces detallar tres criterios que resultan fundamentales a la hora de determinar la factibilidad de la normalización de un bien o servicio.

### *5.3.1. Determinación de la necesidad*

La constitución de la república en su artículo 288 determina que entre otros las compras públicas deben obedecer al criterio de eficiencia, por su parte la LOSNCP incluye entre sus principios el de oportunidad, estos dos sumados al principio de transparencia consagrado por ambos textos normativos dan lugar a uno de los objetivos más importantes que persigue el actual esquema de contratos de la administración, que es el de buscar que las adquisiciones de bienes y servicios y la ejecución obras públicas respondan a una política de planificación, una buena planificación no solo que permite ahorrar costos sino que también viabiliza la mayor participación de proveedores (principio de concurrencia), que pese terminar repercutiendo en un ahorro para el sector público, también incide en un crecimiento mayor de la economía a nivel nacional.

La planificación juega un rol fundamental a la hora de hablar de determinación de la necesidad institucional, el artículo 22 de la LOSNCP determina lo siguiente:

*“Art. 22.- Plan anual de contratación.- Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.*

*El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPÚBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, éstas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos en este inciso.*

*El contenido del Plan de contratación y los sustentos del mismo se regularán en el Reglamento de la presente Ley.”<sup>38</sup>*

El citado artículo es el que permite llevar a la práctica los principios antes mencionados, obligando a las instituciones regidas por la LOSNCP a efectuar una planificación anual

---

38 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.



de las necesidades institucionales a ser satisfechas mediante la contratación pública, si bien no todas las necesidades pueden ser previstas, al tratarse de instituciones con funciones claramente establecidas por las normas que regulan su desempeño la mayoría de necesidades institucionales pueden ser determinadas con tiempo y esto se debe reflejar en el Plan Anual de Contrataciones.

La determinación clara de la necesidad institucional es la que permite establecer de manera clara de qué forma se va a satisfacer, podemos poner como ejemplo que si la institución en cuestión tiene como principal función mantener el sistema de luz eléctrica para una ciudad, al principio del año se podrá presupuestar cuales son los bienes, servicios y obras necesarios para llevar a cabo su misión. Al hablar de obras y servicios se puede indicar que a través de una seria determinación de necesidades se pueden también establecer aquellas que pueden ser satisfechas a través de bienes o servicios cuyas características objetivas permitan escoger únicamente basándose en el precio ofertado y no en ninguna variable adicional del bien o servicio, y que necesidades deben ser satisfechas por bienes o servicios en los cuales se deba tomar en cuenta otras particularidades adicionales al precio ofertado.

Toda contratación efectuada por instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública debe estar contemplada en su PAC, exceptuándose aquellas de ínfima cuantía y las de emergencia, esto evidencia que la determinación de la necesidad es parte fundamental en el proceso de normalización de bienes o servicios, y que la planificación es la que ayudará a llevar adelante el proceso de adquisición de este tipo de bienes o servicios.

El plan anual de contrataciones es una de las inclusiones más novedosas en nuestro esquema actual de compras públicas no solo porque obliga a las instituciones a planificar, sino porque este debe responder a las políticas nacionales de desarrollo y planificación, es decir que se ha pasado de un sistema en cual no solo que las contrataciones se hacían sin mayor programación, sino que estas respondían a distintas normativas, hoy en día se cuenta con un sistema normativo unificado y planificación que contribuye no solo al desarrollo institucional sino también al progreso nacional.

### 5.3.2. Análisis de especificaciones del bien o servicio.

La parte fundamental de la normalización se basa en este criterio, normalizar un bien implica primeramente individualizar un bien o servicio que pueda satisfacer la necesidad institucional, posteriormente de ese bien o servicio individualizado que de manera general no será más que un bien o servicio genérico se deberá establecer las especificaciones técnicas que no solo permitan satisfacer la necesidad sino que también ayuden a determinar el proceso más adecuado para llevar adelante la contratación.

El análisis de características mencionado se puede relacionar directamente con lo que la ley ha determinado en el artículo 23, para los autores Pérez, López y Aguilar los estudios se pueden definir como:

*“La determinación clara del objeto de la contratación, vale decir, que los mismo nos permiten determinar con claridad y precisión qué desea contratar la entidad. Para poder iniciar un procedimiento precontractual, la entidad debe cumplir con este requisito previo, para lo cual, de conformidad con el artículo 23 de la LOSNCP, la entidad debe contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, así como la especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes.”<sup>39</sup>*

Los estudios previos son los que determinarán cual es el objeto contractual adecuado para satisfacer la necesidad institucional, los estudios van más allá de la mera planificación contenida en el Plan Anual de Contrataciones (PAC), de los estudios se desprenderán las características específicas del bien o servicio que permitan cubrir la necesidad, y esas características serán en última instancia las que permitan definir si se puede normalizar o no el objeto de contratación asegurando siempre que pueda existir una selección objetiva del proveedor por parte de la entidad contratante.

Como ya se ha mencionado previamente el principio de selección objetiva de proveedor está estrechamente relacionado con la normalización de bienes y servicios, considero que la normalización busca la máxima expresión de este principio, puesto que al

---

39 Pérez, Antonio y otros. “Manual de Contratación Pública”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2011. Pág. 84.

determinar de manera exacta las especificaciones del objeto de contratación se adjudicará el contrato en base a la observancia de dos parámetros, por un lado el cumplimiento de los requerimientos de carácter técnico del bien o servicio ofertado y por otro el precio más bajo entre quienes cumplan el primer parámetro; mientras las consideraciones que deba hacer el adjudicador a la hora de analizar la oferta se simplifiquen más, mayor es el grado de objetividad a la hora de decidir el proveedor y menor el riesgo de direccionamiento del proceso, esto es una consideración que debe tener en cuenta la entidad durante la elaboración de los estudios previos al inicio del procedimiento precontractual, en esta fase previa de evaluación es donde debe intervenir de manera protagónica el área requirente puesto que nadie mejor que la dependencia que va a hacer uso de los bienes o servicios contratados para plasmar en los mencionados estudios como cubrir su necesidad.

Determinada la necesidad contractual en la fase de elaboración de estudios intervendrá el área de la institución con mayor experticia para determinar la forma más adecuada y el proceso más conveniente para satisfacer el requerimiento, pese a que la ley obliga en ciertos procesos a conformar una comisión técnica para la evaluación de las ofertas presentadas, opino que desde el comienzo de todo proceso de contratación es necesaria la asesoría directa de profesionales o expertos en la materia afín al objeto de contratación, incluso cuando estos no formen parte del personal de la institución, para el caso se puede contratar a un profesional que cumpla con este rol específico de asesoramiento en el proceso en cuestión(fases precontractual, contractual y de ejecución), muchas veces los funcionarios a cargo de los procesos precontractuales no son técnicos especializados en la materia del contrato, depende en este caso de los recursos que tengan a su disposición y en última instancia de su creatividad el llevar a cabo un proceso exitoso y que precautele por sobre todas las cosas los intereses del estado de manera general y de la contratante de manera específica; en la mayoría de procesos la institución contará con este tipo de experticia dentro de su personal, sin embargo en ciertos casos de mayor complejidad podría incluso buscarse el apoyo de una asesoría externa a través de la contratación de un técnico para este fin específico, mediante los procedimientos que la ley establece para la prestación de ese tipo de servicios.

### *5.3.3. Igualdad de condiciones entre los oferentes*

La igualdad de oportunidades entre oferentes es un principio que todo esquema de contratación basado en la posición de superioridad del estado frente a los privados debe perseguir, en el caso de nuestro modelo de contratación nacional el principio de igualdad se encuentra consagrado en el artículo 4 de la LOSNCP e implícito en el artículo 288 de la carta magna que consagra a la transparencia como uno de los criterios para la realización de compras públicas.

La normalización de manera específica es uno de los instrumentos más prácticos para conseguir la igualdad entre oferentes, el concepto tema central de este estudio es una de las varias innovaciones planteadas por el actual sistema para lograr la igualdad entre los candidatos a la adjudicación, uno de los objetivos trazados por quienes impulsaron una amplia reforma a las compras públicas en nuestro país fue precisamente el de ampliar la base de oferentes para las instituciones del estado, crear un registro único que habilite al proveedor a contratar con cualquier institución del estado, dejando de lado un peregrinar constante de cada proveedor por las instituciones que en el anterior esquema debía procurar constar en la mayor cantidad de registros de proveedores ya que cada institución manejaba un registro propio, la normalización de un bien o servicio busca que cualquier proveedor en capacidad de ofertar lo haga, el desglose de las especificaciones técnicas requeridas por la contratante tiene como intención poner en la misma situación a todo oferente interesado en hacerse con el contrato, las especificaciones jamás podrán exceder en especificidad, por ejemplo unos pliegos que contengan especificaciones que solo puedan ser cumplidos por un proveedor implicarían un evidente direccionamiento en la compra, lo cual acarrearía no solo la completa invalidación del proceso, sino también las consecuencias establecidas por la ley, en estos casos para los funcionarios responsables del procedimiento; en esta línea de razonamiento queda evidenciado que las especificaciones deben ser de posible cumplimiento por parte de cualquier proveedor en busca de la igualdad entre ellos y la posibilidad de adjudicar basado exclusivamente en el previamente mencionado factor económico.

La igualdad entre oferentes implica también el reconocimiento por parte del estado de los intereses diversos existentes entre el ámbito privado y el público, una vez dentro del proceso las decisiones por parte de la institución contratante deben afectar por igual a todos los oferentes, la normalización de un bien o servicio debe incentivar al proveedor a ofertar, así como a hacer más eficiente el proceso entre varios proveedores que deben buscar la forma de ofertar en las condiciones económicas más ventajosas para el estado, los proveedores acuden al procedimiento con la predisposición no solo de cumplir los requerimientos técnicos, sino también de ofrecer el precio que sin dejar de ser conveniente a sus intereses les permita conseguir la adjudicación.

## **5.4. Facultad de Normalización**

La normalización de bienes y servicios como se ha tratado de plasmar a lo largo del presente estudio es un proceso complejo puesto que no se hace a gusto de quien está autorizado a llevarlo a cabo, sino que se debe hacer tomando en cuenta varios parámetros, principalmente la verdadera necesidad y en general el ajuste a los intereses institucionales de la entidad contratante, a continuación se realizará un breve análisis de la facultad de normalización de bienes y servicios en el Sistema Nacional de Contratación Pública.

### *5.4.1. Situación Actual y análisis de la facultad normalizadora desde el punto de vista de las competencias*

El tercer inciso del artículo 43 de la LOSNCP determina que:

*“La responsabilidad de la estandarización de los bienes y servicios le corresponde a la entidad contratante, la que para el efecto observará, de existir, la reglamentación técnica o normativa técnica nacional o internacional aplicable al bien o servicio objeto del procedimiento”<sup>40</sup>*

Del artículo citado se desprende claramente que la facultad de normalización reside en las propias entidades contratantes, la facultad de normalización constituye una competencia concurrente de toda institución pública con capacidad legal para obligarse mediante contrato, la

---

40 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

contratación de bienes, obras y servicios, constituye una necesidad fundamental para cualquier institución, mediante la contratación se resuelven las necesidades que surgen en el día a día para que se desarrollen las actividades y objetivos que la ley establece para la institución; de la misma forma a través de este tipo de competencias en materia de contratación administrativa la institución lleva adelante los procesos de adquisición necesarios para realizar los proyectos a gran escala, que si bien no se pueden calificar como parte de la vida diaria institucional son los que por su naturaleza o por encargo de órganos jerárquicamente superiores cada institución lleva a cabo y que son en realidad la forma más evidente de cumplir con la misión institucional.

La Ley, acertadamente a mi forma de ver, no es muy limitante en designar quien es competente para normalizar, la facultad normalizadora reside únicamente en la entidad contratante, me parece que incluso designar dentro de cada institución un funcionario o un área específica encargada de la normalización de bienes y servicios podría desencadenar en un problema de tintes prácticos, como ya se ha manifestado nadie esta mejor capacitado para llevar a cabo el proceso de normalización que la propia área de la cual surge el requerimiento contractual, siendo que no existe nadie más idóneo para determinar las características de un bien o servicio que cubra una necesidad institucional que el área que se va a beneficiar a través de la contratación de dicho bien o servicio, mal haría la ley designando un área que no tenga la experticia suficiente para llevar adelante procesos de contratación de bienes o servicios cuyo carácter inminentemente técnico para otras áreas de la institución traigan consigo una carga de complejidad que en manos inexpertas simplemente entorpecería el proceso.

El espíritu de este cuerpo normativo emanado de la Asamblea Constituyente de Montecristi era precisamente el de agilizar los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios, cuando el área requirente lleva adelante el proceso se pueden solventar de manera mucho más eficiente los problemas que surgen precisamente del alto grado de complejidad técnica de determinados procesos de contratación, crear un proceso eficiente de manejo de compras públicas no es atractivo solamente para el sector público que ve su actividad contractual beneficiada por la fluidez en los procesos, y por ende se benefician en general todas las actividades de la administración, sino que también es atractivo para el oferente, a través de la agilidad en el proceso se busca hacer atractivo para el sector privado contratar con el estado, esto apoyado no solamente en tener un comprador a gran escala, sino un comprador eficiente, de esta forma se busca ampliar la base de proveedores habilitados y obtener los evidentes beneficios que brinda dicha ampliación en el espectro de potenciales contratistas.

#### *5.4.2. Análisis de la posibilidad de trasladar la facultad de normalización al Instituto Nacional de Contratación Pública*

El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), como el órgano gubernamental, experto por excelencia en el tema de compras públicas, tiene bajo su cargo entre otras competencias la administración del portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec), así como la facultad de emitir las resoluciones reglamentarias de obligatorio cumplimiento para las entidades del sector público en materia de contratación administrativa, también se encuentra en su marco de competencias la de absolver consultas emanadas por las entidades sujetas a la LOSNCP; gran polémica ha causado desde la creación del órgano rector del Sistema Nacional de Contratación Pública el no haberle otorgado ciertas competencias, entre lo que más “polvo ha levantado” podemos encontrar el no haberle dado a este órgano la potestad sancionatoria en caso de incumplimiento de sus disposiciones, no obstante Carlos Baldeón, en su trabajo titulado “La Normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública” contenido en el Libro denominado “Sistema Nacional de Contratación Pública, Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes”, trae a colación un tema que si bien no ha llegado a causar gran polémica al menos ha sido un asunto que ha tenido algún debate, al ser un punto íntimamente relacionado con el contenido central del presente trabajo considero pertinente referirme a él, cito entonces a continuación el fragmento del autor aludido:

*“Algunas entidades contratantes confundieron que la facultad de normalización le correspondía al Instituto Nacional de contratación Pública, bajo un razonamiento que no es del todo infundado pero que luego de ser sometido a un análisis profundo en el caso concreto de la contratación pública en el Ecuador, no puede ser considerado como válido.*

*Así pues, una de las causas por las que surge esta confusión, es porque las Entidades Contratantes pensaban que los bienes y servicios que constan en el clasificador central de productos son bienes y servicios normalizados”<sup>41</sup>*

---

41 Baldeón, Carlos. “La normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009. Pág. 169

Pese a que el propio autor aclara más adelante, así como se abordará posteriormente en esta disertación, que se trataba de una confusión surgida de la publicación del clasificador central de productos por parte del INCOP, si se puede detener un momento a pensar en la conveniencia de trasladar la facultad de normalización al INCOP, como ya se describió arriba para efectos prácticos la facultad de normalizar no se puede encontrar en mejores manos que en las de la propia entidad, sin embargo el tercer inciso del Art. 42 del RGLOSNCN determina para las entidades contratantes competentes para llevar a cabo la normalización de bienes y servicios la obligación de observar en caso de existir: “la reglamentación técnica nacional o internacional aplicable al bien o servicio objeto del procedimiento”, no conozco de ninguna disposición emitida por el INCOP en relación a normas técnicas, lo cual debería surgir de un trabajo conjunto entre esta entidad y el INEN, el organismo especializado en normalización a nivel nacional, considero que debería hacerse un trabajo más cercano con el INEN para dar cumplimiento a esta norma y que se trabaje en crear o identificar las normas técnicas que puedan facilitar el proceso de normalización de determinados bienes. De lo que he podido conocer en una entrevista realizada en el INEN, este órgano trabaja de manera muy superficial en el tema de contratación pública pese a la disposición legal mencionada, y a ser el organismo a nivel nacional con especialidad en materia de normalización, el INEN debe ser el principal órgano de apoyo para las instituciones en cuestión de normalizar bienes y servicios.<sup>42</sup> Si tiene el INCOP por su parte la facultad de trabajar en la normalización de bienes y servicios que a través de convenios marco posteriormente figuran en el catálogo electrónico, de este tema se profundizará más adelante, sin embargo si se puede decir que en el catálogo electrónico ya figuran bienes cuya adquisición es necesaria para la mayor parte de instituciones lo cual revela un buen trabajo por parte del INCOP en ese sentido, sin embargo esta es una labor que debe seguir adelante y se debe seguir aportando al crecimiento del catálogo electrónico que es probablemente la manifestación más clara de la tecnología aplicada a la contratación pública.

---

42 Fuente: Entrevista realizada al Ing. Gonzalo Arteaga, INEN, octubre 2010.



#### *5.4.3. Motivación de la determinación del bien normalizado*

Establecer si un bien se puede normalizar constituye un hecho administrativo, ya que no produce efectos jurídicos específicos sobre un administrado, sin embargo toda actuación por parte de la administración, sea que cree derechos u obligaciones para los administrados o no, debe ser motivada, el poder público jamás se puede mover en un marco de absoluta discrecionalidad, la motivación implica “la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han motivado la actuación administrativa”<sup>43</sup>

En general la motivación de las decisiones administrativas según Dromi constituye la vía para conocer las causas y alcance de las mismas, en el caso de establecer las causas sobre la normalización o no normalización de un objeto de contratación considero necesario dentro del informe técnico que se señale la necesidad contractual y el porqué dicha necesidad se puede o no satisfacer a través de un bien o servicio normalizado, si bien esta actuación no produce verdaderos efectos jurídicos hacia los administrados, la normalización o no de un bien puede afectar la participación de potenciales adjudicatarios en el proceso de selección, la motivación no solo cumple la función de determinar las causas y alcances, sino que su obligatoriedad fuerza al funcionario encargado del trámite a hacer un verdadero proceso de análisis de la factibilidad de normalizarlo, la motivación asegura precisamente aquello, dejar de lado cualquier margen de arbitrariedad que aparentemente la ley permite, la motivación de las decisiones en combinación con el marco de estricta legalidad con la que se debe actuar dentro del sector público constituyen el escudo defensor del administrado frente al poder público, en el caso de la LOSNCP esto encaja perfectamente con su espíritu que es precisamente aumentar la gama de proveedores con los que cuenta el estado buscando no solo su beneficio propio, sino también para el sector privado que en este caso se constituye en el principal colaborador.

---

43 Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 11ra Edición. 2006. Pág. 376.

## 5.5 Importancia de la Normalización

La normalización como una de las nuevas herramientas para llevar a cabo procesos de contratación pública es parte fundamental de un proceso de modernización completo de todo el sector de adquisiciones y prestación de servicios a nivel nacional, en tal virtud en esta sección procuramos destacar las principales aristas que determinan la importancia de la función de normalización llevada a cabo por parte de la entidad que impulsa el proceso.

- **ANÁLISIS DE LA COMPRA.-** Mediante la imposición de la normalización de bienes y servicios se produce la necesidad de un mejor análisis en la determinación del objeto contractual, el hecho de que los bienes o servicios normalizados cuenten con un proceso de selección de proveedor más ágil hace que la entidad encargada del proceso analice con mucho mayor detenimiento la compra y muchas veces agoten las posibilidades previo a declarar que un bien no se puede normalizar dada la ya mencionada eficiencia de estos procesos; el marco legal actual busca que las contrataciones no se hagan mediante consideraciones estrictamente de índole presupuestario, sino que al contrario se busque cual es el bien que pueda satisfacer el interés institucional y a su vez a busca que la entidad se vea beneficiada con la posibilidad de participación de parte de proveedores que por distintos motivos antes no formaban parte de la gama de oferentes de las instituciones del Estado, lo cual lleva a comentar un segundo punto de relevancia.
- **AMPLIACIÓN DE LA BASE DE OFERENTES.-** La normalización de bienes y servicios aporta de forma evidente a cumplir uno de los propósitos en los cuales se basó la extensa reforma a la anterior estructura de compras por parte del sector público en nuestro país, que fue el de extender el universo de proveedores de bienes y servicios para las instituciones del estado, el hecho que hoy en día el interesado en contratar con el Estado cuente con un sistema en el cual puede competir con grandes empresas de su misma rama industrial en igualdad de condiciones, a pesar de que su tamaño sea inferior al de esa competencia, provoca un gran beneficio en función de que en ciertas condiciones el oferente más chico está en condiciones de ofrecer precios más

convenientes o en todo caso su presencia aporta a que el grande ofrezca una real reducción en el precio de su oferta.

- **PROCESOS MÁS ÁGILES Y USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS.-** Pese a que el uso de herramientas tecnológicas está presente en todo el sistema, principalmente por la creación de un portal único de compras públicas, la normalización explota de manera más extensa las TICs, al usar el portal para llevar a cabo casi la totalidad del proceso incluido el proceso de compra en el caso de las compras por catálogo y de puja en el caso de subasta inversa.
- **IGUALDAD DE CONDICIONES ENTRE OFERENTES.-** Como se indicó previamente uno de los puntos de mayor relevancia en materia de normalización es de la igualdad de condiciones entre los oferentes, los procesos modernos de contratación buscan volver más eficiente el proceso y general potenciar los principios comunes a toda contratación administrativa, la igualdad entre oferentes hoy en día es más justo porque no se busca la igualdad de oportunidades entre oferentes sino la igualdad de posibilidades de todo el universo de proveedores para ofertar, la busca evitar los casamientos entre instituciones y determinado proveedor.
- **DETERMINACIÓN DEL PROCESO.-** Como indicamos en el primer punto de este pequeño análisis hoy en día la posibilidad de normalizar o no el bien o servicio dictamina el resto del procedimiento precontractual, ello implica una suprema importancia de la capacidad de la entidad contratante a la hora de determinar las características del bien que satisface su necesidad.

## **6. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NORMALIZADOS.**

Como ya se lo indicó de forma previa una de las funciones primordiales de la normalización en nuestro actual sistema de compras públicas es la determinación del procedimiento precontractual que buscará escoger de entre los oferente el adjudicatario que posterior a la suscripción del contrato se convertirá en el contratista y por ende asumirá las obligaciones de provisión de bienes o prestación de servicios al sector público.

La normalización tiene dos procesos que están íntimamente relacionados con su posibilidad de aplicación, esto en virtud de que la actual LOSNCP reserva dos procesos de manera exclusiva para la contratación de bienes y servicios normalizados, estos procesos son a mi criterio los más novedosos y son de la misma forma los que se encuentran más estrechamente relacionados con la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación en la Contratación Pública Nacional.

Estos procedimientos precontractuales y su aplicación tras llevar a cabo un proceso de normalización son quizá la manifestación más importante que conduce a pensar que hoy en día el funcionario público a cargo de las adquisiciones en una entidad pública ha dejado de ser un especialista en elaboración de contratos y ha pasado a convertirse en un verdadero comprador público que acude al gran mercado de oferentes con los que cuenta el sector público para satisfacer sus necesidades con las mayores ventajas en cuestiones de calidad, precio, condiciones de entrega del producto o prestación del servicio, etc.

Estos procesos que son el Catálogo Electrónico y la Subasta Inversa no son revolucionarios solo en su vinculación con las herramientas tecnológicas sino también en su agilidad y en su estrecha vinculación con el principio de igualdad entre oferentes que se pretende consagrar la normalización, a través de estos procedimientos se hace realidad esta intención del proceso de normalización.

*“Debido a que el contratista colaborador de la administración es quien va a actuar de manera interpuesta por la administración, uno de los puntos más críticos en la contratación es su selección. En la contratación pública se hace particular énfasis en esta etapa puesto que la administración debe asegurar que dentro de los posibles candidatos sea escogido aquel que pueda cumplir de la mejor manera los objetivos de la contratación. En la mayoría de los países se utiliza un sistema que permita por un lado, la mayor participación posible de candidatos, con el fin de que todos aquellos particulares interesados en contratar con la administración tengan la opción, y por otro lado, que permita hacer una evaluación exhaustiva de sus condiciones.”<sup>44</sup>*

El fundamento de la contratación pública se centra en lo indicado en el párrafo anterior, el estado debe tomar todas las medidas necesarias para asegurar que el proveedor seleccionado sea el más apto para cumplir con sus demandas, y debe por ende agotar los recursos para que su selección se haga en base a criterios objetivos, esto no debe ser un proceso largo y complicado, la normalización y los métodos dinámicos de adquisición de bienes y servicios normalizados creo que son un ejemplo muy importante para aseverar esto, la normalización reduce las características del bien al punto de lograr que la decisión sea sencilla, ello sumado a un proceso ágil y sin mucha complejidad, asistido por tecnologías vigentes convierten a estas nuevos conceptos introducidos en la legislación ecuatoriana en instrumentos para viabilizar una compra eficiente en todos los sentidos.

La contratación pública hoy en día es uno de los campos relacionados con el gobierno electrónico de mayor desarrollo, la contratación pública y el gobierno electrónico se encuentran en un concepto novedoso denominado contratación pública electrónica, el Manual de contratación pública electrónico para América Latina define este concepto de la siguiente forma: “Es el uso de las tecnologías de la información (especialmente internet) por los gobiernos en sus relaciones con los proveedores de bienes, obras y servicios de consultoría.”, nada más apegado a este concepto que los métodos dinámicos relacionados con la contratación pública a los que el RGLOSNCNP se refiere así:

---

44 Suarez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 2007. Pág. 12.

*“Los bienes y servicios normalizados se adquieren, en su orden, por procedimientos de Catálogo Electrónico y de Subasta Inversa; y solo en el caso de que no se puedan aplicar dichos procedimientos o que estos hayan sido declarados desiertos se optarán por los demás procedimientos previstos en la Ley y en este Reglamento General.”*<sup>45</sup>

Tal y como trataremos de detallar en este capítulo los procedimientos dinámicos utilizan el portal electrónico para las actividades más importantes en la fase precontractual, en el caso de la compra por catálogo, escoger el bien en afán de satisfacer la necesidad contractual; y por su parte en la subasta inversa la puja que permitirá escoger solo en base a factor económico (precio) quien será el adjudicatario.

Si bien se puede aplicar el proceso de compra por ínfima cuantía en ciertas contrataciones de bienes y servicios normalizados en base al monto del presupuesto referencial, este proceso contrario a los procedimientos dinámicos también tiene aplicación en contratación de bienes y servicios no normalizados, en esta parte del presente estudio trataremos simplemente los procedimientos precontractuales que por disposición legal se aplican exclusivamente a bienes y servicios normalizados, tal relevancia se le ha dado a la normalización en el actual sistema que en el caso de la subasta inversa no existe ninguna relación entre el presupuesto referencial y la posibilidad de aplicación del procedimiento; en el caso de la subasta inversa existe la disposición de aplicar a partir de los \$4.790 (PIE 2011) sin embargo no hay límite máximo en relación al presupuesto para aplicar la herramienta, esto habla a las claras de la confianza que ha puesto el legislador en los dos sistemas que al menos en un principio deberían ser los más ágiles, transparentes, eficientes y accesibles para los proveedores.

## **6.1. Catálogo Electrónico**

El artículo 6 de la LOSNCP, contiene las principales definiciones relacionadas con el Sistema Nacional de Contratación Pública, el número 3 de dicho artículo determina lo siguiente:

---

<sup>45</sup> Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

*“3. Catálogo electrónico.- Registro de bienes y servicios normalizados publicados en el portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec) para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco”<sup>46</sup>*

Por su parte el artículo 44 del mismo cuerpo normativo a letra manda:

*“Art. 44.- Catálogo Electrónico del INCP.- Como producto del convenio marco, el Instituto Nacional de Contratación Pública creará un catálogo electrónico disponible en el portal de COMPRAS PÚBLICAS, en el cual las entidades contratantes podrán realizar sus adquisiciones en forma directa.”<sup>47</sup>*

La Real Academia Española define catálogo así: “Relación ordenada en la que se incluyen o describen de forma individual libros, documentos, personas, objetos, etc., que están relacionados entre sí”, el catálogo electrónico de bienes y servicios normalizados es precisamente un listado de los bienes y servicios entorno a los cuales el INCOP y los respectivos proveedores han celebrado convenios marco que les permite figurar en la aplicación disponible en el portal denominada catálogo electrónico, esto pone a disposición de las entidades contratantes, a través de una herramienta en línea, dichos productos, en caso de que una entidad contratante determine la posibilidad de cubrir su necesidad mediante la adquisición de bienes que figuren en el catálogo la compra se hará posible mediante una orden de adquisición electrónica.

Como hemos venido manifestando es absolutamente necesario la normalización previa de los bienes o servicios para adquirirlos mediante una compra por catálogo, al ser un procedimiento exclusivo para este tipo de bienes la normalización tendrá la función de traducir en parámetros objetivos la necesidad de la institución para que los funcionarios encargados de la compra puedan fácilmente determinar si alguno de los bienes o servicios ofertados en el catálogo cumple con las especificaciones adecuadas para cubrir la necesidad institucional.

El proceso de compra por catálogo es a mi juicio la manifestación más evidente de la inclusión de las tecnologías de la comunicación, vital para la contratación pública electrónica, en nuestro sistema, la compra por catálogo pone prácticamente a un click de

---

46 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

47 Ídem.

distancia la adquisición por parte de la entidad, manifestando de forma práctica los principios de la contratación pública.

El antecedente necesario para que un bien o servicio conste en el Catálogo Electrónico es tal como lo indica la LOSNCP la suscripción de un convenio marco, celebrado entre el INCOP y el proveedor de dicho bien o servicio, el artículo 43 del RGLOSNCP a la letra manda:

*“Art. 43.- Procedimiento para contratar por catálogo electrónico.- Para la inclusión en el catálogo electrónico de los bienes y servicios normalizados, el INCOP realizará procesos de selección que permitan celebrar convenios marco, observando el procedimiento que se establezca en los pliegos...”<sup>48</sup>*

La LOSNCP define al convenio marco en los siguientes términos:

*“Es la modalidad con la cual el Instituto Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por la entidades en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho Convenio.”<sup>49</sup>*

La compra por catálogo es básicamente un proceso de contratación directa, mediante el cual no son necesarios los procesos de selección de proveedor, como ya hemos venido expresando la selección del mejor proveedor es el punto central de todo proceso previo a la adjudicación de un contrato con una entidad del estado, la compra por catálogo no elimina el proceso de selección del mejor proveedor, con la compra por catálogo se hace un proceso previo a gran escala, al seleccionar un proveedor para la firma de un convenio macro que le permitirá proveer un bien o servicio a todas las instituciones que llevan sus procesos a través del sistema nacional de contratación pública.

---

48 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

49 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.



Mediante la compra por catálogo se vuelve innecesario el proceso de selección precisamente porque para figurar en el catálogo ese bien debió pasar previamente por el proceso de selección.

El artículo 43 de la LOSNCP indica lo siguiente:

*“Art. 43.- Convenios marco.- El Instituto Nacional de Contratación Pública efectuará periódicamente procesos de selección de proveedores con quienes se celebrará Convenios Marco en virtud de los cuales se ofertarán en el catálogo electrónico bienes y servicios normalizados a fin de que éstos sean adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes, sobre la base de parámetros objetivos establecidos en la normativa que para el efecto dicte el Instituto Nacional de Contratación Pública.”*<sup>50</sup>

La disposición citada implica la obligatoriedad de un proceso de selección para la suscripción de un convenio marco, para lo cual el INCOP deberá fijar las normas que regularán dichos procesos, para los autores Pérez, López y Aguilar dicho proceso de selección consiste en *“la evaluación legal y técnica sobre el proveedor y su producto o servicio, para de tal forma certificar que la entidades contratante adquieran directamente bienes y servicios de calidad, con especificaciones técnicas que cumplan las necesidades generales de los requirentes de dichos bienes y servicios, con plazos de entrega y garantía previamente acordados en los convenios marco.”*<sup>51</sup>

Al escoger un proveedor y suscribir el convenio marco, este instrumento pasa a tener una importancia vital, puesto que muchas de sus condiciones pasarán a ser materia sustancial de las condiciones fijadas posteriormente por cada entidad (a través de los pliegos para la contratación por catálogo elaborados por cada entidad en base al modelo obligatorio formulado por el INCOP).

Para la provisión de bienes que se adquieran a través de la compra por catálogo, tal como lo dicen los autores la intención del convenio marco es que se asegure que los bienes ofertados sean de calidad, los tiempos de entrega que el proveedor está en capacidad de cumplir, y en general las especificaciones técnicas del bien que el

---

50 Ídem.

51 Pérez, Antonio y otros. “Manual de Contratación Pública”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2011. Pág. 120.

proveedor ofertará a través del catálogo, todo ello en búsqueda de que una vez que el bien figure en esta aplicación, parte del portal [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec), la entidad contratante se preocupe exclusivamente por determinar que las características reseñadas sean las adecuadas para cumplir con el requerimiento hecho por el área correspondiente en la cual surge la necesidad de adquisición.

Los mencionados autores del Libro “Manual de Contratación Pública”, resumen la función del convenio marco en los siguientes términos:

*“... la celebración de los convenios marco obligan a sus suscriptores a proveer y comprar, respectivamente, los bienes y servicios incluidos en los mismos, de conformidad con las condiciones de plazo, precio, calidad, lugar de entrega y garantía establecidas en los convenios durante su plazo de vigencia...”<sup>52</sup>*

Si bien a través de los convenios marco y la oferta de bienes y servicios en un catálogo electrónico se busca mantener el mejor precio y las mejores condiciones posibles para la provisión de ciertos bienes y servicios y a su vez que dichas condiciones beneficien a todas las entidades contratantes, no es menos cierto que las condiciones del mercado pueden variar en cualquier momento generando que las condiciones ofrecidas por el adjudicatario suscriptor del convenio marco se vean superadas por las ofrecidas por otros proveedores en determinado momento, en dicho caso la institución que cuente con esa información debe transmitírsela al INCOP para que este proceda a celebrar un convenio marco con dicho proveedor en busca de beneficiar de igual manera a toda entidad contratante, ello acorde a lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 46 de la LOSNCP, a mi criterio ello podría también servir de apoyo y argumento para que el INCOP proceda a una negociación directa con el proveedor que suscribe el convenio marco a fin de que este modifique en caso de ser posible, a través de las formas legal y contractualmente establecidas, las condiciones que ha ofertado y ajustar de mutuo acuerdo las condiciones a las más ventajosas ofrecidas en el mercado, la ley prevé ese mejoramiento de condiciones en el artículo 45.

Una vez suscrito el convenio marco que regule las condiciones entorno a las cuales las entidades contratantes puedan acceder a los bienes y servicios que figuran en el catálogo

---

52 Ídem.

electrónico, conforme a lo establecido por el artículo 46 de la LOSNCP, las entidades deben verificar la disponibilidad del bien o servicio requerido en el catálogo previo a aplicar cualquier otro procedimiento precontractual para la adquisición de bienes o servicios normalizados, solo en caso de que dichos bienes no figuren se puede optar por los otros procedimientos.

En caso de que los bienes necesarios para satisfacer el requerimiento se encuentren en el catálogo y la entidad considere adecuados en afán de satisfacer sus pretensiones, la compra por catálogo se perfeccionará a través de la orden de adquisición electrónica elaborada en base a los lineamientos establecidos por el convenio marco, el artículo 69 de la LOSNCP determina que la formalización de las compras por catálogo se da a través de la emisión de la orden de compra y el acta de entrega recepción en la que se detallen las especificaciones requeridas y su cumplimiento por parte del proveedor.

Actualmente el INCOP ha celebrado convenios marco para la provisión de impresoras, suministro de oficina, suministros de limpieza, computadoras y vehículos; en la actualidad no existe ningún servicio normalizado que se oferte a través del catálogo electrónico, también resulta relevante señalar que para la adquisición de los bienes por catálogo electrónico es necesario contar con las denominadas 3 PPP, es decir que dicha contratación figure en el Plan Anual de Contrataciones de la entidad, que se cuente con el presupuesto para proceder con el pago y finalmente que se elaboren de manera previa los pliegos para la contratación.<sup>53</sup>

Con fecha 17 de mayo de 2011, el INCOP emitió la Resolución INCOP No. 049-2011, que en lo principal contiene las disposiciones por las cuales se regulan los procedimientos de selección de proveedores para la suscripción de convenios marco.

El proceso establecido para la selección de los oferentes que quedarán habilitados a ofrecer sus productos a través del Catálogo Electrónico no se asemeja a los procesos dinámicos de la LOSNCP, tiene más relación con los procesos tradicionales de selección de proveedores, llevar estos procesos a través de esa forma es a mi criterio justificado, en función de que la habilitación de un proveedor a ofertar a través del

---

53 Baldeón, Inés. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009.

catálogo es una contratación a gran escala, si bien no le genera la ganancia inmediata, figurar en el catálogo implica tener un potencial de ventas a gran escala, a través de las compras realizadas por todas las entidades obligadas a verificar la existencia de productos en el catálogo previo a iniciar cualquier procedimiento distinto.

#### *6.1.1. Clasificador Central de Productos*

Como se lo indicó previamente se dio en algún momento la confusión del clasificador central de productos publicado por el INCOP con un listado de bienes y servicios normalizados, dicha confusión no tiene base toda vez que el clasificador central de productos según el autor Carlos Baldeón es *“un ordenador de bienes, obras y servicios, que tiene entre sus funciones, facilitar la búsqueda de los mismos; al ser así, existían mayor argumentación para considerar que en el Clasificador Central de Productos constaban los bienes y servicios normalizados.”*<sup>54</sup>

En este sentido el criterio de Carlos Baldeón indica que el clasificador central de productos es un listado de todos los bienes, obras y servicios a través de los cuales las entidades contratantes pueden satisfacer las necesidades surgidas en el cumplimiento de sus funciones, de ninguna forma se puede confundir ese clasificador que simplemente enlista una serie de bienes, obras y servicios con el Catálogo electrónico que por su parte muestra exclusivamente bienes y servicios normalizados, tras los cuales existe un convenio marco que determina las condiciones de precio, calidad y entrega de los bienes y servicios (en la actualidad solo bienes) a las entidades contratantes que deseen adquirirlos.

Mediante oficio INCOP No. DE-114-009 de 19 de enero de 2009 el INCOP se pronunció en relación al clasificador central de productos en respuesta a una consulta realizada por CNT S.A. en los siguientes términos:

---

54 Baldeón, Carlos. “La normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009. Pág. 170.

*“El Clasificador Central de Productos del Portal de Compras Públicas sirve para determinar las categorías de los bienes y servicios para el respectivo Registro de Proveedores, por lo tanto, contiene bienes y servicios homologados y no normalizados.”<sup>55</sup>*

En este sentido el clasificador central de productos no es más que un listado elaborado por INCOP de los productos que propende a hacer más sencillo el trámite de registro en el Registro Único de Proveedores, contiene todo tipo de bienes y no bienes y servicios normalizados, característica esencial de los bienes ofertados en el catálogo.

#### *6.1.2. Obligatoriedad de adquisición de bienes constantes en el Catálogo Electrónico*

Finalmente en relación a la obligatoriedad de adquirir los bienes y servicios normalizados constantes en el catálogo electrónico, la disposición legal es determinar posterior a la normalización, la disponibilidad del bien requerido en el catálogo electrónico, en caso de existir un bien que se ajuste a las especificaciones técnicas impuestas por la entidad la compra se debe realizar por esta vía.

El catálogo electrónico tiene precisamente esa intención, a través de un convenio marco con el proveedor poner a disposición de las entidades contratantes bienes cuyo proceso de adquisición sea ágil y eficiente, esta obligatoriedad determina que este proceso sea propio de la compra de bienes y servicios normalizados, no existe de igual forma ningún límite relacionado con el monto del presupuesto referencial para la adquisición de bienes y servicios, volver ineludible este procedimiento en caso de ser aplicable apunta a que las instituciones busquen siempre como primera alternativa el proceso más expedito, por ello se debe agotar los medios razonables tanto para normalizar el bien o servicio objeto de la contratación como la posibilidad de adquirir estos a través de los procesos dinámicos de contratación, tan íntimamente relacionados con el objetivo de volver más eficientes las compras públicas.

---

55 Baldeón, Carlos. “La normalización en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009. Pág. 170.

## 6.2. Subasta Inversa

El primer inciso del artículo 47 de la LOSNCP prescribe lo siguiente:

*“Art. 47.- Subasta inversa.- Para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las Entidades Contratantes deberán realizar subastas inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal de COMPRASPÚBLICAS.”*<sup>56</sup>

El concepto de puja hacia la baja es un concepto novedoso de la LOSNCP, introducido por primera vez en nuestra legislación por la ley publicada en agosto de 2008, pujar hacia la baja implican que los proveedores actúan de forma similar que en una subasta con la diferencia que en vez de buscar ofertar el precio más alto, los participantes se disputan el contrato procurando ofertar un precio más bajo que el ofertado por los demás participantes.

Si bien en la compra por catálogo la normalización juega un papel preponderante, ya que de ese proceso dependerá la comparación que se haga entre las características establecidas por la entidad y las del bien constante en el catálogo, para así concluir si dicho bien efectivamente satisface la necesidad institucional, en el caso de la normalización el papel de dicho proceso tiene aún mayor influencia en virtud que de esta determinación objetiva de las especificaciones técnicas se hará la calificación de la oferta y habilitación del proveedor para pujar.

Para la aplicación del procedimiento de subasta inversa la ley establece un requisito relacionado con el presupuesto referencial de la contratación, el Art. 44 del RGLOSNCP determina las condiciones de procedencia de éste mecanismo de contratación de bienes y servicios normalizados, el primer inciso dispone:

*“La subasta inversa electrónica se realizará cuando las entidades contratantes requieran adquirir bienes y servicios normalizados cuya cuantía supere el monto equivalente al 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado, que no se puedan contratar a través del*

---

<sup>56</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.

*procedimiento de compras por catálogo electrónico, y en la que los proveedores de dichos bienes y servicios, pujan hacia la baja el precio ofertado por medios electrónicos a través del portal [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec)”<sup>57</sup>*

Con el presupuesto inicial del Estado 2011, el monto del presupuesto referencial para aplicar el proceso de contratación mediante subasta inversa debe ser mayor a USD \$4.790,05, en caso de ser menor se aplicará el proceso de ínfima cuantía de acuerdo a lo establecido por el propio artículo 44 RGLOSNCNP, dicho proceso faculta a las entidades a contratar directamente con un proveedor sin necesidad de formalizar la relación mediante un contrato o que el adjudicatario se encuentre inscrito en el Registro Único de Proveedores; la subasta inversa es un procedimiento de selección entre varios proveedores, de ahí la importancia de la normalización que se mencionó previamente, si bien existe un monto mínimo relacionado con el presupuesto referencial para aplicar la subasta inversa, no existe un monto máximo es decir, a partir de los USD \$4.790,05 se puede aplicar el procedimiento a la adquisición de cualquier bien o servicio normalizado sin importar el precio de los mismos.

A partir del procedimiento de normalización de los bienes o servicios requeridos, la entidad contará con las especificaciones técnicas necesarias para proceder con la calificación de los participantes, para decretar el inicio del proceso la entidad verificará que la contratación se encuentre contemplada en el Plan Anual de Contrataciones, que se cuente con la certificación de fondos y la motivación de la necesidad por parte del área requirente de la institución, con estos antecedentes la máxima autoridad o su delegado emitirá la resolución de inicio del proceso y dispondrá la publicación de la convocatoria en el portal.

Con la publicación en el portal de la convocatoria, de manera automática el sistema procede a notificar a todos los proveedores registrados en el RUP, para las categorías correspondientes a los bienes o servicios objeto de la contratación, con ello los proveedores interesados podrán dentro del término establecido en la convocatoria

---

57 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

(mínimo un día máximo tres días<sup>58</sup>) solicitar aclaraciones en cuanto al contenido de los pliegos.

En el caso de las contrataciones cuyo presupuesto referencial supere el resultado de la multiplicación del PIE por el coeficiente 0,000002 (USD \$47.900,5 PIE 2011), se deberá conformar una comisión técnica para la calificación de las ofertas presentadas por los proveedores interesados, dicha comisión técnica se integrará de acuerdo a lo previsto por el Art. 18 del RGLOSNC (Art. 45 del RGLOSNC). Cuando no es necesaria conformar dicha comisión técnica la máxima autoridad o su delegado serán los responsables de realizar la calificación técnica de las ofertas.

En el día y hora señalados en los pliegos se procederá a la calificación de las ofertas técnicas de los participantes que hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos, por tratarse de bienes o servicios normalizados la calificación de las especificaciones técnicas se hará mediante la metodología de “checklist” (cumple o no cumple), es decir, evaluando de manera objetiva si la propuesta técnica contiene las características solicitadas por el área requirente para el bien o servicio objeto de la contratación, en esta fase del proceso la evaluación se hará exclusivamente en base a los aspectos técnicos y no tomará en cuenta ningún componente económico, los proveedores que no cumplan quedarán automáticamente marginados del proceso, mientras que los proveedores que si cumplan los requerimientos de la entidad contratante quedarán habilitados para presentar su oferta económica inicial, notificándoles por el portal sin indicar el número de proveedores que han sido habilitados.

Según los autores López, Pérez y Aguilar el proceso de subasta inversa se divide en dos fases la primera la de la evaluación estrictamente técnica y la segunda la relacionada con la parte económica del contrato, en esta última únicamente los oferentes calificados presentarán hasta el día establecido en el cronograma sus ofertas económicas iniciales que jamás podrán superar el monto del presupuesto referencial, presentada esta oferta y en el día y hora establecidos se dará paso a la puja.

---

58 Resolución INCOP N1 020-09 de 12 de mayo de 2009.



En este punto es preciso señalar que el Sistema Nacional de Contratación Pública prevé dos tipos de subasta inversa, una electrónica (la de mayor uso) y una presencial (que debe ser fundamentada en causas técnicas acreditadas por el INCOP), la principal diferencia entre éstos dos tipos de subasta, se centra en la presencia física de los oferentes a la hora de la puja (subasta inversa presencial), o en la realización de la misma a través de medios electrónicos.

La duración de la puja no podrá ser menor a quince minutos ni mayor a sesenta minutos contados a partir de la hora establecida en la convocatoria.

Se deja constancia de la puja en un Informe de Resultados, elaborado por la comisión técnica, o la máxima autoridad o su delegado, debiendo ser publicado en el formato establecido y en el portal del INCOP.

Para que la puja cumpla su función, es decir, buscar mejores condiciones económicas para la entidad contratante, es evidente que debe haber por los menos dos oferentes compitiendo por la adjudicación del contrato, cuando solo un oferente ha sido habilitado para presentar su oferta económica la puja se vuelve inaplicable, para este caso la ley ha previsto en el Art. 47 del RGLOSNCOP la realización de una sesión única de negociación, entre la entidad contratante y el oferente, este caso también se da cuando luego de la calificación técnica de varios oferentes solo uno decidiera presentar su oferta económica.

La sesión de negociación consiste en una reunión entre el oferente y la entidad contratante, que busca mejorar la oferta económica del proveedor calificado, para ello el personal de la institución deberá contar con suficiente información del mercado y en general de los bienes o servicios similares al objeto de la contratación para usarla en busca de cumplir con los fines de la sesión de la negociación, de manera obligatoria el oferente deberá rebajar en al menos un 5% del presupuesto referencial su oferta económica. De no observar la disposición del Art. 47 RGLOSNCOP referente a las condiciones de mercado, los organismos de control podrán establecer las responsabilidades de los funcionarios que intervinieron en el proceso.

La subasta inversa presencial es un proceso de excepción que opera exclusivamente cuando no se haya podido bienes o servicios normalizados a través del catálogo electrónico o la subasta inversa electrónica, esta situación debes ser debidamente justificada por la entidad contratante que para el caso dispondrá este proceso que la ley denomina como una oferta pública presencial y directa, prescindiendo de la utilización del portal [www.compraspublicas.com.gov.ec](http://www.compraspublicas.com.gov.ec).

En lo aplicable se observarán las disposiciones del Art. 44 RGLOSNCNP que regula la subasta inversa electrónica, la oferta económica inicial se presenta por escrito en el lugar establecido en la convocatoria hasta las 15h00 del día fijado en la misma. De igual manera procederá la calificación de las ofertas en base a los mismos parámetros del proceso de subasta inversa electrónica, la puja se realizará con la presencia física de los oferentes quienes acudirán acreditando su capacidad para comparecer, el período de puja es el mismo que se establece en la subasta inversa electrónica.

### **6.3. Adjudicación de Bienes y Servicios Normalizados.**

Según Pérez, López y Aguilar *“Adjudicación es el acto administrativo en virtud del cual la entidad contratante resuelve designar al proveedor con el que considera es más conveniente firmar un contrato. En su calidad de acto administrativo, consiste una declaración unilateral mediante la cual la entidad exterioriza su voluntad, la cual tiene efectos jurídicos directos y particulares. Para su formalización es necesaria la emisión de una resolución administrativa y con ésta se pone fin a la etapa precontractual”*.<sup>59</sup>

García de Enterría define el acto administrativo en los siguientes términos: *“Acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”*.<sup>60</sup>

---

59 Pérez, Antonio y otros. “Manual de Contratación Pública”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2011. Pág. 281.

60 García de Enterría, Eduardo. Acto Administrativo. Internet. [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org). Acceso: 2/09/2010.

Roberto Dromi, en su obra “Licitación Pública”, define a la adjudicación como: *“Constituye el acto administrativo, emitido por el licitante, por el que se declara la oferta más conveniente y simultáneamente se la acepta, individualizando la persona del contratista. Importa una declaración unilateral de voluntad emitida por el licitante, por medio de sus órganos competentes, y dirigida al a celebración del contrato. Con ella se distingue la mejor oferta y se elige al licitador más idóneo, atribuyéndole la ejecución de la obra, servicio o suministro objeto de la contratación”*.<sup>61</sup>

El acto administrativo de adjudicación constituye el punto culminante del procedimiento precontractual y de la formación de la voluntad administrativa en el caso de adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras en beneficio de la administración pública.

En el caso de los bienes y servicios normalizados, en especial de sus procedimientos exclusivos, la adjudicación opera únicamente cuando hablamos de subasta inversa, toda vez que en el proceso de compra por catálogo electrónico, no existe una resolución de adjudicación propiamente dicha, la adquisición se formaliza a través de una orden de compra emitida por la máxima autoridad o su delegado.

Para los bienes que figuran en el catálogo electrónico, su disponibilidad está sujeta a un proceso previo de selección, en el cual existe el acto administrativo de adjudicación, dicha selección se lleva a cabo en base a las disposiciones que para el efecto ha emitido el INCOP.

Si hablamos de subasta inversa o de los procesos de selección para la suscripción de convenios marco, nos referimos a dos modalidades de contratación que culminan con un acto que genera derechos y obligaciones del oferente seleccionado, éste acto jurídico debe contar con los elementos característicos de todo acto administrativo: emitido por autoridad competente, que involucren un objeto lícito, encierre una declaración de voluntad, cumpla con los requisitos formales establecidos por la ley, debidamente motivado, y notificado a las partes involucradas.

---

61 Dromi, Roberto. Licitación Pública. Buenos Aires. Ciudad Argentina. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos. 2da Edición. 1999. Pág. 423.

José Luis Aguilar explica que la adjudicación involucra adquisición de derechos y obligaciones por parte del oferente seleccionado, principalmente el derecho de suscribir el contrato, produciéndose a su vez la obligación de firmar el contrato, cuya omisión implicaría la sanción establecida para los adjudicatarios fallidos, esto es la prohibición de celebrar contratos con el Estado por un período de tres años, así mismo adquiere el derecho de que se respeten las condiciones establecidas en los pliegos para la suscripción del contrato; y por su parte el adjudicatario deberá estar dispuesto a que las condiciones ofertadas se traduzcan en el contrato.

La adjudicación conforme a lo establecido en el Art. 32 de la LOSNCP le corresponde a la máxima autoridad de la entidad contratante, esta disposición es general y aplicable a todos los procesos.

*“El Art. 4 del RGLOSNCP ordena: En aplicación de los principios de Derecho Administrativo son delegables todas las facultades previstas para la máxima autoridad tanto en la Ley como en este Reglamento General, aún cuando no conste en dicha normativa la facultad de delegación expresa. La Resolución que la máxima autoridad emita para el efecto, determinará el contenido y alcance de la delegación. Las máximas autoridades de las personas jurídicas de derecho privado que actúen como entidades contratantes, otorgarán poderes o emitirán delegaciones, según corresponda, conforme a la normativa de derecho privado que les sea aplicable. En el ámbito de responsabilidades derivadas de las actuaciones, producto de las delegaciones o poderes emitidos, se estará al régimen aplicable a la materia.”<sup>62</sup>*

En base a lo citado se puede colegir que la facultad de adjudicar contratos se puede delegar en función de hacer más eficientes los procesos de contratación, generalmente las facultades de la máxima autoridad de una institución determinada, suelen ser numerosas, por lo que es necesario que algunas de ellas, se deleguen dada la gran carga de trabajo que generaría el ejercicio de esas facultades sobre una sola persona.

Los procesos de contratación son una actividad a tiempo completo, las fases más vitales como la resolución de inicio, la calificación de ofertas y la propia adjudicación se deben hacer en base a un análisis pormenorizado de todo el proceso, es por ello que la persona

---

62 Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.

encargada de asumir esas funciones debe prestar el debido cuidado para que los procesos no incurran en irregularidades.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El gobierno electrónico va mucho más allá del simple uso de las tecnologías de la información y comunicación aplicadas a las actividades gubernamentales, el gobierno electrónico encierra un objetivo mucho más amplio que es propender la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y en la ejecución del gasto público, también aumenta las oportunidades de competitividad de los estados en el mercado a través del acceso y la difusión de la información a la comunidad en general.
- El desarrollo del sistema nacional de contratación pública que rige al Ecuador en la actualidad representa un esfuerzo digno de resaltar por parte de las autoridades que participaron en su desarrollo, como toda materia regida por una ley, está en constante evolución, sin embargo haber contado con un estudio y evaluación de experiencias pasadas de otros países con legislaciones similares permitió empezar con cierto grado de conocimiento y adelantarse a ciertos inconvenientes que podían surgir.
- No obstante la aplicación práctica de algo que en el papel luce bien trae consigo sus desafíos, es importante que nunca se olvide los principios que busca consagrar el Sistema Nacional de Contratación Pública: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación social, deben ser los que guíen la interpretación de las normas de la legislación en contratación pública y la aplicación de cualquiera de los procedimientos establecidos en la ley.
- Si bien es cierto que el sistema está lejos de ser perfecto se ha producido un mejoramiento evidente en la contratación pública, principalmente se ha superado la dispersión normativa que daba lugar a la inseguridad jurídica y muchas veces a los actos de corrupción; hoy en día el acceso a la información detallada es posible para prácticamente todos los procesos, esto le ha aportado una transparencia sin precedentes a nuestro sistema de adquisiciones públicas, la inclusión de un registro unificado, un portal unificado y una legislación

unificada es a mi criterio la trilogía que ha hecho posible un verdadero proceso de modernización en las compras públicas a nivel nacional.

- Pese a no estar definido en la ley el concepto exacto de normalización, sino más bien el concepto de los resultados que arroja (bienes y servicios normalizados), es fácil colegir que la normalización es un proceso que empieza con la determinación de la necesidad, continúa con el análisis de las características específicas del bien o servicio que me permitirán satisfacer el requerimiento institucional y culmina con la determinación objetiva del objeto de contratación.
- La normalización busca como ideal un proceso en el cual puedan acceder a ofertar varios oferentes en igualdad de condiciones y que la calificación de sus ofertas se hagan exclusivamente en base a parámetros objetivos que permitan un proceso sencillo, ágil y eficiente, es decir se busca simplificar el procedimiento, acortar los tiempos y llegar a obtener en las mejores condiciones el objeto de la contratación.
- Uno de los objetivos de este ambicioso proceso de modernización de nuestras compras públicas fue el de ampliar la base de oferentes con la que cuenta el estado, no solo en afán de que se beneficie la administración sino también de beneficiar al sector privado, el estado es un consumidor a gran escala, un sistema eficiente convierte a la provisión de bienes y servicios al sector público en un buen negocio para la iniciativa privada; la normalización está íntimamente relacionada con esto toda vez que es una herramienta de simplificación del procedimiento, la simplificación del proceso está estrechamente vinculada con el crecimiento del interés en ofertar al bienes y servicios al estado.
- El sistema Nacional de Compras Públicas actual ha introducido el uso de las tecnologías de la información y comunicación (el internet de manera protagónica), aplicadas a la contratación pública, el uso de estas tecnologías está presente alrededor de todo el sistema existen aplicaciones generales y comunes a todos los sistemas (RUP, publicación de procesos en el portal, acceso a información legal relacionada) y otras que son simplemente aplicables a ciertos

campos, en el caso de la normalización los procesos de adquisición denominados dinámicos tienen relación inequívoca con la tecnología, con ello se consagra el principio de vigencia tecnológica.

- La normalización juega un papel importante a la hora de determinar el proceso a seguir para seleccionar al adjudicatario, lo primero que se debe preguntar el usuario de la ley es si resulta posible normalizar el bien o servicio requerido, a partir de ello será posible aplicar los procesos más novedosos y ágiles creados por la ley actual, esto es los procesos dinámicos creados exclusivamente para adquisición de bienes o servicios normalizados, la normalización es por ello un paso común a todo proceso pues de su aplicabilidad depende el resto del proceso.
- El esquema actual de compras públicas determino un cambio necesario en el esquema de pensamiento de los usuarios, en palabras del Dr. Juan Pablo Aguilar, con el nuevo marco normativo se sumó complejidad a un tema ya de por si complejo, sin embargo también se han generado una serie de herramientas con las cuales el estado puede ser más competitivo en el mercado de ofertas, hoy el usuario, en especial el funcionario público debe sumar su parte de creatividad a fin de encontrar en la ley respuestas y no un marco que imposibilite el llevar a cabo las acciones adecuadas para que la actividad pública cumpla sus fines.
- El Sistema Nacional de Contratación Pública por aplicar el uso de tecnología debe continuar permanentemente con la adaptación de tecnología para el uso en contratación pública, un campo tan dinámico como la contratación pública no puede detenerse, por ello es muy importante el trabajo del INCOP desarrollando constante los contenidos de la LOSNCP, sería inaceptable que el Ecuador se vuelva a quedar estacado con una legislación obsoleta.
- El trabajo de capacitación llevado adelante por el INCOP es muy valioso en busca de fortalecer el sistema y principalmente fomentar la competitividad por parte de los proveedores, ello solo redundará en beneficio, un proveedor que conoce la ley está en capacidad de brindar un mejor servicio para el Estado.



- De la misma forma que con el sector privado los principales actores del sistema del lado público deben estar en constante formación, me sumo al criterio de Inés Baldeón en el sentido de que nuestro esquema actual genera la necesidad de que el servidor público se convierta en un comprador público y que debe estar consciente de que el ordenamiento legal le da una serie de herramientas que le permiten llevar a cabo sus funciones.
- No existen sistema legales perfectos, todo depende del manejo y las políticas que para su aplicación dicten los estados, la LOSNCP consagra unos principios que son la base de todo el sistema, esos principios deben ser tenidos en cuenta permanentemente por todos los actores que intervienen en su uso, independiente del sistema de control que se use cada usuario debe aplicar la ley de buena fe y con el cometido permanente de respetar los principios constitucional y legalmente establecidos en todas sus actuaciones.
- El desarrollo de un sistema moderno de contratación pública busca tres objetivos que a mi criterio enmarcan su razón de ser, gobernabilidad, efectividad y desarrollo equilibrado; la gobernabilidad que se obtiene a partir de procesos transparentes y ágiles, la efectividad que se desprende del cumplimiento de sus objetivos a través de un sistema que está a la par de la tecnología actual; y finalmente el desarrollo equilibrado que implica la ampliación de la base de contratistas, si hacer negocios con el estado resulta viable no solo económicamente sino también en términos prácticos, el propio estado se ve beneficiado por las consecuencias lógicas que se producen a partir de la ampliación de la oferta.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- Arrowsmith, Sue. The APEC document on principles of transparency in government procurement. Public Procurement Law Review. CS38-49. 1998;
- Joachim Priess, Hans; Pitschas, Christian. PP Law Review. 2002. World trade Organization: the proposed WTO agreement on transparency in government procurement – Doha and beyond; OECD. Working Party of the Trade Committee. The relationship between regional trade agreements and the multilateral trading system. Government Procurement. Octubre 2002. En Suarez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Santiago de Chile. Naciones Unidas. 2007
- Baldeón, Inés, y otros. Sistema Nacional de Contratación Pública: Análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes. Quito. MIKARIAN. 2009.
- Baldeón, Inés. La Subasta Inversa en la Contratación Pública, Gioconda Melo. Quito. 2008.
- Cassagne, Juan Carlos. “Derecho Administrativo”, Tomo I, Abeledo-Perrot, séptima edición, Buenos Aires, 2005.
- Castañeda y González. “La normalización técnica global como instrumentación principal para asegurar la aplicación de la ciencia y tecnología al progreso de la industria y el comercio”. Revista de Ingeniería Mecánica CUJAE. Número 2, Volumen 10. La Habana, 2007.
- Código Civil
- Diccionario Enciclopédico Círculo, Madrid, Ediciones Credimar, 1998.
- Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires. Ciudad Argentina. 11ra Edición. 2006.
- El Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México D.F., 12da edición, 2007.
- Endara Lima, Miguel. “Las Obligaciones que nacen de los actos y contratos administrativos”. Celebración de Contratos Administrativos. Quito. Corporación Editora Nacional. 2001.
- Entrevista realizada al Ing. Gonzalo Arteaga, INEN, octubre 2010.
- GABÍN, Ma. Amparo. Administración Pública. Madrid. Thompson Paraninfo S.A., 2003.

- García de Enterría, Eduardo. Acto Administrativo. Internet. [www. wikipedia.org](http://www.wikipedia.org).
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 395. 4-VIII-2008.
- Lira Ubidia, Celia. Los Contratos Públicos. Internet. [www. gestiopolis.com](http://www.gestiopolis.com)
- López Nelson y Rivas Libia. “Interrogantes y Respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública”, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, Ecuador, tercera edición, 2010.
- Moreno, José Antonio. “Principios Generales de la Contratación Pública, Procedimientos de Adjudicación y Recurso Especial en la Nueva Ley Estatal de Contratos del Sector Público”, Revista Juridica de Navarra, ISSN: 0213-5795. Enero-Junio 2008, N° 45.
- Normalización. Internet. <http://es.wikipedia.org>. Acceso: 30 de octubre de 2010.
- Pérez, Antonio y otros. “Manual de Contratación Pública”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2011.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Internet. [www.rae.es/](http://www.rae.es/)
- Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Suplemento del Registro Oficial 588. 12-V-2009.
- República Argentina. Decreto 1023/2001. Agosto 13 de 2001. Internet. [infoleg.mecon.gov.ar](http://infoleg.mecon.gov.ar).
- República de Colombia. Ley 1150 de 2007. Julio 16 de 2007. Internet. [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).
- Resolución INCOP N1 020-09 de 12 de mayo de 2009.
- Suarez Beltrán, Gonzalo y Laguado Giraldo, Roberto. Manual de contratación pública electrónica para América Latina. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 2007.
- [www.compraspublicas.gov.ec](http://www.compraspublicas.gov.ec)

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

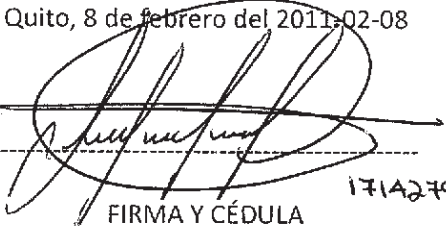
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, Antonio Francisco Echeverría M., C.I. 171427907-0 autor del trabajo de graduación intitulado: La Normalización en el Sistema Nacional de Instrucción Pública, previa a la obtención del grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS en la Facultad de JURISPRUDENCIA:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 8 de febrero del 2011-02-08

  
FIRMA Y CÉDULA 171427907-0